



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L'INCIDENZA DELLA TASSAZIONE LOCALE SULL'OFFERTA DEI SERVIZI ALLA PERSONA

Ricerca

Piano delle ricerche 2013 - 2014



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L'INCIDENZA DELLA TASSAZIONE LOCALE SULL'OFFERTA DEI SERVIZI ALLA PERSONA

Ricerca

Ricerca promossa
dall'Ufficio di
Presidenza del
Consiglio regionale
nell'ambito del Piano
ricerche 2013-2014

Consiglio regionale
Servizio Assistenza
legislativa e legale
Ufficio Studi, ricerche
e Biblioteca

Éupolis Lombardia

Ricerca "L'incidenza della tassazione locale sull'offerta dei servizi alla persona" (Cod. Éupolis Lombardia IST 13012).

Gruppo di lavoro tecnico:
Dirigente responsabile: Luciana Fedrizzi
Antonella Agosti, Fabrizio Benaglia, Laura Gabetta,
Manuela Venuti

Dirigente di riferimento: Alberto Brugnoli
Project Leader: Antonio Dal Bianco

Gruppo di ricerca:
Elena Carniti (cap. 2), borsista di ricerca Éupolis Lombardia;
Antonio Dal Bianco; Éupolis Lombardia; Massimiliano
Ferraresi (cap. 2, 3), borsista di ricerca Éupolis Lombardia;
Leonzio Rizzo, Professore Associato Università di Ferrara

Si ringrazia: Francesca Nordi per la realizzazione del dataset
di supporto e le elaborazioni statistiche

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione,
traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne
la fonte.

Milano, luglio 2014

Introduzione	3
Capitolo 1	
Alcune recenti riforme della finanza locale italiana: quale effettivo cambiamento hanno indotto?	5
Introduzione	5
1.1 Forme di finanziamento dei livelli inferiori di governo	5
1.2 La finanza delle Regioni	6
1.2.1 La spesa sanitaria	7
1.2.2 Risultati dell'applicazione del d.lgs. 56/2000	9
1.3 L'evoluzione della finanza dei Comuni	11
1.3.1 L'autonomia tributaria e le corrispondenti riduzioni di trasferimenti: alcuni fatti	11
1.3.2 Rilevante incremento dell'autonomia impositiva dei comuni	12
1.3.3 La fiscalità immobiliare: compartecipazioni e devoluzioni	13
1.3.4 La compartecipazione IVA	13
1.3.5 IMU	14
1.3.6 Il Fondo sperimentale di riequilibrio	14
1.3.7 Fondo di solidarietà comunale	16
1.4 Conclusioni	17
Capitolo 2	
La finanza territoriale in tempo di crisi	19
Introduzione	19
2.1 Le entrate della Pubblica Amministrazione	19
2.2 Le entrate delle Amministrazioni locali	22
2.2.1 Un'analisi disaggregata per risorse finanziarie	24
2.3 La pressione fiscale della Pubblica amministrazione	29
2.3.1 La relazione tra la dinamica del PIL e delle entrate	30
2.4 La pressione fiscale delle amministrazioni locali	30
2.5 Pressione tributaria e autonomia tributaria	31
2.6 Le entrate delle amministrazioni locali per categorie finanziarie	32
2.6.1 Le Regioni a statuto ordinario	33
2.6.2 La Regione Lombardia	36
2.6.3 Andamento delle entrate delle amministrazioni comunali e relativo impatto sulle spese	39
2.7 Conclusioni	42
Capitolo 3	
Decentramento tributario ed autonomia finanziaria: impatto sulla spesa dei comuni lombardi	43
Introduzione	43
3.1 Le entrate	43
3.1.1 Le entrate correnti: un'analisi per titoli e categorie	44
3.1.2 La pressione fiscale	47
3.1.3 L'andamento delle disponibilità finanziarie dei comuni lombardi nel 2006-2011	48
3.1.4 L'andamento dell'aliquota addizionale IRPEF nel 2006-2011	50

3.1.5 Relazione tra incremento dell'addizionale IRPEF e decremento delle disponibilità finanziarie seguito alle riforme fiscali	51
3.1.6 Analisi della dinamica di autonomia impositiva e finanziaria	51
3.2 Le spese	54
3.2.1 La spesa del settore sociale	55
3.2.2 Analisi dei servizi erogati con la spesa sociale disaggregata per cluster di popolazione omogenea	59
3.3 Conclusioni	67
Capitolo 4	
Conclusioni e riflessioni di policy	69
Bibliografia	73
Appendice I	
Il sistema di bilancio degli enti locali	77
Appendice II	
La costruzione del database dei bilanci consuntivi dei Comuni lombardi	91
L'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni	106
Glossario	111

L'obiettivo di questo rapporto intermedio è duplice: analizzare gli aggregati dei bilanci consuntivi regionali delle Regioni a Statuto ordinario e dei Comuni nel periodo 2006-2011 ed elaborare un piano articolato di sviluppo delle attività previste nel progetto esecutivo.

La scelta di prevedere un ulteriore sviluppo del progetto esecutivo rispetto a quello presentato a inizio novembre è dettato dalla necessità di considerare le ultime modifiche apportate dal Parlamento nell'ambito della legge di stabilità per il 2014 alle norme che disciplinano alcuni tributi locali (in particolare l'imposta unica comunale) e in generale gli interventi che si sono susseguiti negli ultimi anni che non trovano ancora riscontro nei bilanci.

Le polemiche attorno al ruolo dell'imposta municipale unica, introdotta in via sperimentale dal Governo Monti nel 2012, sono la spia di quanto il tema dell'incidenza della tassazione locale sia avvertita dai cittadini ma anche dagli stessi Comuni per i quali l'imposizione immobiliare rappresenta un'importante fonte di gettito tributario.

Per quanto riguarda l'analisi dei bilanci consuntivi delle Regioni a Statuto ordinario, l'obiettivo è evidenziare i cambiamenti avvenuti nella composizione delle entrate e delle spese a seguito delle politiche economiche avviate a livello nazionale per ottemperare gli impegni assunti dall'Italia con la Commissione europea.

La stagione delle politiche del rigore nel nostro Paese è iniziata nel 2011 a seguito delle tensioni determinatesi con la crisi del debito sovrano della Grecia. Fu la lettera del Presidente della Banca centrale europea (Trichet) e del suo successore (Draghi) inviata al Governo Berlusconi, nel quale si invitava l'Italia ad adottare urgenti riforme strutturali e ad anticipare l'aggiustamento dei conti pubblici, a dare inizio alla stagione di una politica di rigore, culminata con l'introduzione del principio di pareggio di bilancio nella Costituzione - legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" - e con l'assoggettamento delle Regioni e degli Enti locali al rispetto del vincolo di pareggio di bilancio a livello territoriale - legge 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

La riforma della Governance economica europea, il rafforzamento del braccio preventivo e correttivo della procedura per deficit eccessivo e le nuove regole per la riduzione del debito pubblico introdotte in un breve volgere di tempo dopo la crisi del debito sovrano ellenico hanno di fatto spinto il nostro Paese ad adeguare gli strumenti di programmazione e controllo della spesa pubblica a scapito dell'assetto esistente tra Stato Regioni e Enti Locali.

Non è questa la sede per ripercorrere tutti i provvedimenti adottati dal Governo nel triennio 2011-2013 che modificano il quadro di questi rapporti. Basti qui ricordare che in sede europea, gli aggregati economici rilevanti ai fini del calcolo dei parametri del Patto di Stabilità e Crescita sono riferiti all'aggregato della Pubblica amministrazione. Proprio in ragione della necessità dello Stato italiano di presentare ai partner europei conti economici consolidati affidabili sono stati avviati percorsi di armonizzazione degli strumenti di bilancio adottati dalle pubbliche amministrazioni¹ e strumenti di coordinamento della finanza pubblica territoriale coerenti con gli obiettivi assunti dal Governo in sede europea.

È proprio nel periodo più recente, a seguito della decisione del Governo Berlusconi prima, e del Governo Monti poi, di anticipare il pareggio di bilancio in termini strutturali al 2013 e di sottoscrivere l'accordo sulla riduzione del rapporto debito

¹ Si veda il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

pubblico su PIL (cd. Fiscal Compact) che il concorso delle Amministrazioni locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica si è di fatto tradotto in una riduzione degli spazi di autonomia effettiva, che vanno dal taglio delle risorse, all'introduzione di norme cogenti di rispetto dei vincoli di pareggio di bilancio, all'intensificazione dei controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni.

La necessità di rincorrere gli obiettivi di finanza pubblica (pareggio di bilancio in termini strutturali e nei prossimi anni adeguata riduzione del rapporto debito pubblico/PIL) ha intersecato il percorso di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (l. 42/2009) che fino ad oggi, a detta della stessa Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, è lungi dall'essere completato. Anzi, con l'eccezione dei decreti sul fisco municipale e di qualche altro provvedimento² si può affermare che il federalismo fiscale, con qualche lodevole eccezione, sia stato momentaneamente accantonato a favore di una gestione centralizzata della finanza pubblica.

Alla luce di quanto successo negli ultimi anni, la ricerca si pone l'obiettivo di indagare l'evoluzione delle fiscalità locale con un focus sull'incidenza della tassazione comunale nel periodo 2006-2011. Nel periodo considerato la finanza locale è stata oggetto di numerosi interventi che hanno avuto un impatto significativo sulle fonti di entrata degli Enti locali. Basti ricordare l'abolizione dell'ICI da parte del Governo Berlusconi avvenuta con Decreto legge 27 maggio 2008 n. 93 con la contestuale previsione di un rimborso ai Comuni per le minori entrate, la costituzione del *fondo sperimentale di riequilibrio* e l'introduzione in forma sperimentale dell'IMU, abolita successivamente nel 2013. I numerosi interventi governativi sul fronte delle imposte locali accompagnati anche da una disciplina di contenimento della spesa pubblica (cfr. Patto di stabilità interno) hanno probabilmente contribuito a modificare la capacità degli enti locali di far fronte ai bisogno dei rispettivi territori. Come evidenzia il *Rapporto sulla finanza territoriale in Italia* « i vincoli imposti sulla sul fronte della spesa e i margini di manovra consentiti sul versante delle entrate prefigurano un significativo cambiamento nella capacità di offerta dei servizi» e probabilmente incidono anche sul rapporto delle amministrazioni locali con i propri cittadini.

La presente ricerca intende indagare l'evoluzione della tassazione locale anche in relazione con l'offerta di servizi alla persona. A tale scopo sono stati analizzati i certificati consuntivi dei Comuni³ ed è stato realizzato un dataset ad hoc che integra le informazioni sui dati di bilancio con altri dati relativi alla fiscalità locale.

La ricerca è organizzata come segue: nel primo capitolo viene presentata una breve evoluzione delle norme che interessano la fiscalità locale soprattutto quella comunale; nel secondo vengono presentati i dati sulla pressione fiscale e tributaria elaborati a partire dalle statistiche ISTAT relative al Conto economico consolidato della Pubblica amministrazione e dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni locali; nel terzo capitolo viene presentata l'analisi sui certificati consuntivi dei Comuni lombardi nel periodo 2006-2011, con riferimento ai cambiamenti intervenuti nelle entrate a seguito delle riforme sopra citate e nelle spese per i servizi alla persona. Il quarto capitolo presenta le conclusioni e le prime indicazioni di policy.

² Per maggiori dettagli si rinvia alla relazione presentata dalla Copaff in occasione dell'incontro con la delegazione del Fondo Monetario Internazionale.

³ I Comuni hanno l'obbligo di redigere il certificato del conto di bilancio ogni anno. Il certificato del conto di bilancio, la cui struttura è definita dal DPR 194/1996 dettaglia i flussi finanziari di competenza e di cassa per le principali categorie e voci economiche di entrata e di spesa.

CAPITOLO 1

ALCUNE RECENTI RIFORME DELLA FINANZA LOCALE ITALIANA: QUALE EFFETTIVO CAMBIAMENTO HANNO INDOTTO?

Introduzione

La storia della finanza pubblica, in un paese come il nostro, composto oltre che da uno stato centrale e da altri tre livelli di governo locale, mostra come la variazione del *matching* tra la composizione degli enti fonti del finanziamento (livelli di governo) e la composizione degli enti che impiegano il finanziamento (spendono) sia stata molto frequente, ma sorprendentemente non abbia implicato quasi mai stravolgenti variazioni sia nei trend, che nelle entità assolute dei livelli di spesa. Inoltre a volte le riforme hanno di fatto sempre implicato una variazione (positiva o negativa) delle risorse disponibili per i vari livelli di governo interessati determinando conseguenti variazioni di pressione fiscale locale e/o spese locali.

In questo capitolo si analizzano alcune riforme fiscali importanti avvenute nell'ultimo decennio, sia a livello regionale, che comunale. In particolare al paragrafo 1.1 diamo alcune definizioni utili per comprendere la discussione effettuata ai paragrafi successivi. Al paragrafo 1.2 descriviamo l'evoluzione della finanza regionale partendo dagli anni '90. Il paragrafo si focalizza in particolare sull'implementazione del d.lgs. 56/2000⁴ e il conseguente incremento generalizzato della spesa sanitaria in tutte le regioni italiane. Il paragrafo 1.3 descrive le recenti riforme della finanza comunale, soffermandosi in particolare sull'abolizione dell'ICI (Imposta comunale sugli immobili) per abitazione principale avvenuta nel 2008, sostituita con trasferimento statale compensativo, che ha segnato un momento di accentramento delle risorse comunali e il successivo momento in cui la capacità impositiva dei Comuni si è notevolmente accresciuta tramite il conferimento di un nuovo sistema di compartecipazioni, tributi devoluti ed istituzione dell'IMU (Imposta municipale unica), oltre che alla possibilità introdotta per i Comuni di istituire imposte di soggiorno e di scopo. Si discute il ruolo del fondo di riequilibrio nel frenare gli effetti dell'autonomia e nel determinare una restrizione delle risorse disponibili per i Comuni. L'ultimo paragrafo conclude.

1.1 Forme di finanziamento dei livelli inferiori di governo

Le forme di *finanziamento autonomo* dei livelli inferiori di governo possono essere di tre tipi. Tariffe e tasse ed imposte. Per una parte rilevante di servizi pubblici locali trovano

⁴ Disposizioni in materia di federalismo fiscale a norma dell'articolo 19 della legge 13 maggio 1999.

appropriata applicazione *prezzi pubblici e tariffe*: questi sono infatti beni, sì di interesse e rilevanza sociale, ma rivali nel consumo e da cui i fruitori possono essere esclusi.

Un'altra categoria di beni offerti localmente sono finanziati invece con le *tasse*.

Questi sono la scuola, il servizio antincendio, la raccolta rifiuti. Tutti questi sono servizi che oltre a dare beneficio al cittadino che direttamente richiede il servizio, danno anche beneficio ai cittadini che vivono nella stessa città di colui il quale consuma il servizio: è quindi opportuno che il cittadino che consuma il servizio non paghi l'intero costo, ma una parte tramite la tassa e il resto sia pagato con una quota di gettito da imposta locale, cui i cittadini sono chiamati a partecipare in base alla propria capacità contributiva.

Le *imposte*, oltre a fornire le risorse per la copertura dei costi dei servizi in parte pagati con le tasse, servono soprattutto a finanziare i servizi pubblici locali che presentano carattere di indivisibilità dei vantaggi, come viabilità, opere pubbliche ed illuminazione.

Le *entrate tributarie proprie locali* possono essere di diversi tipi: tributi propri, sovrainposte, addizionali e compartecipazioni a imposte di livello superiore di governo. Per i *tributi propri* il governo locale definisce in modo autonomo l'aliquota ed in alcuni casi anche la base imponibile. Siamo in presenza di una *sovrainposta* del governo locale rispetto all'imponibile di un'imposta del governo centrale, quando il governo locale definisce a proprio favore un'aliquota, che si somma a quella fissata dal governo centrale. L'*addizionale* ad un tributo centrale è invece un'aliquota, che fissata localmente si commisura al gettito dei tributi esistenti. Queste ultime due forme di intervento hanno effetti diversi sul gettito raccogliibile. La decisione del governo centrale di modificare le proprie aliquote, ad esempio, influisce sul gettito locale da addizionale; se le imposte nazionali sono progressive modificano la scala di progressività nazionale, mentre le addizionali no. Infine abbiamo le *compartecipazioni* che sono quote di gettito ottenute da un'imposta amministrata da un livello di governo superiore, devolute ad un livello di governo inferiore sulla base di un qualche criterio, che tenga conto di aspetti e caratteristiche del territorio locale.

In tutti i sistemi finanziari federali esistono *trasferimenti* dal centro necessari a finanziare l'intera spesa sostenuta dagli enti locali. Infatti, i tributi propri non sono in genere mai sufficienti a finanziare l'intera fornitura dei beni pubblici locali. Il motivo di tale asimmetria tra servizi forniti e il loro finanziamento è dovuto alla minaccia di concorrenza fiscale.

L'analisi dell'evoluzione del sistema di finanza pubblica italiano è un utile esercizio per comprendere il modo in cui gli elementi sopra descritti possano interagire tra loro ed il loro utilizzo possa essere fortemente interconnesso.

1.2 La finanza delle Regioni

Negli anni '90 è iniziato un ripensamento del sistema di finanza regionale. In particolare, il modello di finanza derivata fino a quel momento applicato iniziò ad essere aspramente criticato e ritenuto responsabile della crisi della finanza pubblica nazionale. È in questo contesto che nasce la richiesta di maggiore responsabilizzazione fiscale delle Regioni e varie riforme tentano di implementare un sistema che preveda maggiore autonomia finanziaria. Fino ad allora, infatti, le Regioni erano finanziate principalmente attraverso trasferimenti determinati sulla base del livello di spesa

storica dal governo centrale attraverso un processo di contrattazione tra Governo e Regioni.

Nel 1990 furono introdotte alcune modifiche rilevanti all'ordinamento tributario regionale come la tassa sulle concessioni regionali, la completa assegnazione alle Regioni della tassa automobilistica, l'addizionale sulle imposte di trascrizione del pubblico registro automobilistico e un'imposta sul consumo di metano ad uso civile e industriale. A partire dal 1994 furono attribuiti alle Regioni i contributi sanitari riscossi nel loro territorio. E tuttavia, il primo passo rilevante si ebbe nel 1996, quando vennero introdotti nuovi tributi, che consentirono di sostituire parzialmente i trasferimenti (Fondo comune, Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo e Fondo nazionale trasporti). Questi erano la quota sull'accisa della benzina, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario e la tassa regionale per il deposito dei rifiuti in discarica. Venne anche istituito un fondo perequativo (art.3, c.2, L. 549/95) per compensare le mancate entrate derivanti dal minore gettito da accisa sulla benzina rispetto al trasferimento erariale soppresso. Nel 1997 vennero istituite l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e una addizionale IRPEF, destinate al finanziamento della spesa sanitaria a fronte dell'abolizione dei contributi statali. La sistematizzazione di questa struttura di finanza decentrata si ebbe con il d. lgs. 56/2000, che prevedeva la definitiva soppressione dei trasferimenti erariali a decorrere dall'anno 2001. Questi dovevano essere compensati con l'istituzione di una compartecipazione IVA (pari al 25,7% del gettito IVA complessivo del penultimo anno precedente al netto di ciò che è devoluto alle regioni a statuto speciale), di una aliquota addizionale regionale IRPEF (pari a 0,9-1,4%) e l'aumento della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine. È successivamente intervenuta un'ulteriore riforma della finanza regionale, sancita dalla l. 42/2009⁵, non ancora applicata.

1.2.1 La spesa sanitaria

Con il d.lgs. 56/2000, il fabbisogno sanitario nazionale, determinato con legge statale è finanziato con entrate proprie delle aziende sanitarie (sostanzialmente ticket), IRAP (al netto dell'ex fondo perequativo l. 549/95), addizionale IRPEF, la restante parte è determinata a saldo ed è finanziata tramite la compartecipazione IVA. Tale riforma che ha implicato un forte incremento della capacità impositiva autonoma regionale, tramite l'istituzione dell'IRAP, avrebbe dovuto in teoria portare maggiore responsabilizzazione finanziaria e quindi una tenuta della spesa migliore rispetto agli anni precedenti. Tuttavia, la spesa sanitaria nel decennio passato è esplosa. Le uscite correnti della sanità dal 2000 al 2012⁶ sono aumentate del 65% per un valore pari a quasi 42 miliardi di euro. Inoltre se andiamo ulteriormente nel dettaglio si nota che la voce consumi intermedi registra nello stesso arco temporale un aumento di quasi 16 miliardi, che corrisponde ad un incremento del 125%. Dalle Figure 1.1 e 1.2 si nota come la componente della spesa sanitaria, che rapportata al PIL, presenta un andamento costante nel tempo è quella relativa al costo del lavoro; la componente acquisto di beni e servizi, che include assistenza farmaceutica e convenzioni esterne ha un andamento bruscamente decrescente dal 1990 al 1994, causato dal risparmio di spesa farmaceutica per l'introduzione dei ticket. Questa si mantiene più o meno costante fino al 1997, anno

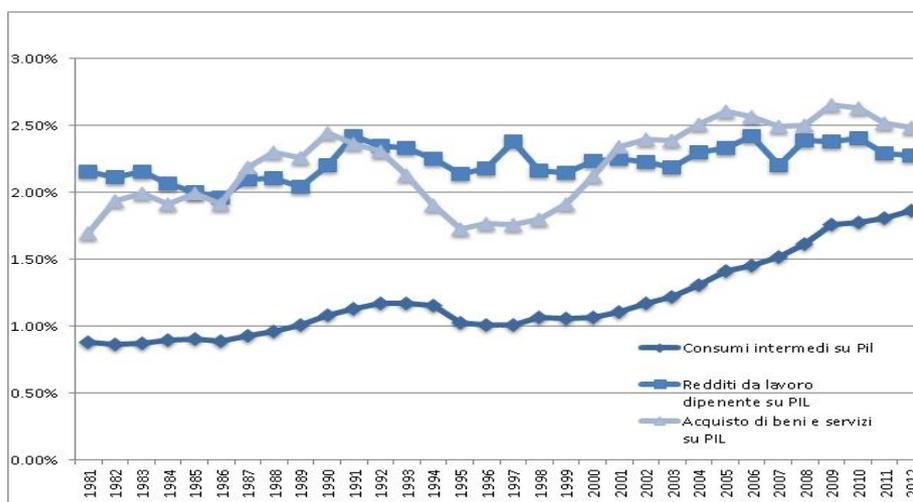
⁵ Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art 119 della Costituzione.

⁶ I dati sono di fonte ISTAT e reperibili al seguente link: <http://www.istat.it/it/archivio/78376>.

dal quale la componente di tale spesa ricomincia bruscamente a crescere fino al 2000, in cui la quota di spesa su PIL si riporta sui valori precedenti all'introduzione dei ticket. Dal 2000 tale quota di spesa su PIL subisce ulteriori incrementi. Infine i consumi intermedi rapportati al PIL crescono in modo continuo dal 1994 al 2012.

Come è potuto accadere tutto ciò in un periodo in cui una parte della spesa è stata finanziata con imposte legate al territorio?

Figura 1.1 - Spesa sanitaria suddivisa nelle componenti principali



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Istat

Figura 1.2 - Spesa sanitaria suddivisa nelle componenti principali e totale in valori assoluti

	Redditi da lavoro dipendente	Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	Consumi intermedi	Spesa sanitaria corrente totale
2000	26,599	25,331	12,734	66,902
2001	28,133	29,233	13,817	73,917
2002	28,904	31,042	15,193	78,152
2003	29,171	31,921	16,295	80,563
2004	32,051	34,974	18,254	88,792
2005	33,348	37,258	20,210	94,948
2006	36,012	38,188	21,570	100,252
2007	34,039	38,534	23,447	100,582
2008	37,480	39,221	25,317	107,086
2009	36,281	40,354	26,753	108,364
2010	37,343	40,878	27,528	110,772
2011	36,295	39,853	28,597	109,805
2012	35,735	39,019	29,240	108,973

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Istat

1.2.2 Risultati dell'applicazione del d.lgs. 56/2000

I trasferimenti soppressi del vecchio fondo sanitario sono sostituiti dall'addizionale IRPEF, dalla compartecipazione all'accisa sulle benzine e da una compartecipazione IVA.

Il d.lgs. 56/2000 specifica le modalità con cui tali voci dovevano essere ripartite alle Regioni, nel rispetto dei nuovi principi del federalismo fiscale. Si stabilisce che per ogni esercizio il Ministero del Tesoro, sentito il Ministero della Sanità, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ha il compito di determinare 1) la quota di compartecipazione all'IVA che deve essere ripartita tra le Regioni secondo la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili, 2) la quota di concorso alla solidarietà regionale, 3) la quota da assegnare a titolo perequativo nazionale, 4) le somme che dovrà erogare il Ministero.

Il totale della compartecipazione IVA è stato ogni anno diviso in due fondi, uno distribuito secondo i consumi finali e l'altro secondo una formula di perequazione che tiene conto del fabbisogno e della differente dotazione di base imponibile IRAP di ogni regione. Era inizialmente previsto che per i primi due anni (2002 e 2003) fosse sottratta una quota del 5% del primo fondo per sommarla al secondo; tale quota sarebbe stata del 9% ogni anno a partire dal 2004 fino al totale azzeramento del primo fondo, previsto per l'anno 2013.

Tuttavia, già nell'anno 2002 la determinazione delle quote di riparto della compartecipazione IVA è stato oggetto di ampie discussioni in sede di Conferenza Stato-Regioni: le Regioni non trovarono nessun accordo per il riparto delle quote, avanzando una serie di osservazioni circa l'incostituzionalità del d.lgs. 56/2000. In particolare, il d.lgs. 56/2000 era sostanzialmente "accusato" di generare una riduzione di risorse non sostenibile per alcune regioni meridionali e, in particolare, di non fornire un'erogazione finanziaria sufficiente ad assicurare il finanziamento di un fabbisogno sanitario adeguato a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza. La situazione rimase bloccata⁷ sino alla Conferenza straordinaria di Villa San Giovanni del luglio 2005, dove le Regioni chiesero ed ottennero dal Governo l'introduzione di una maggiore discrezionalità nei parametri di calcolo per la perequazione e di una riduzione graduale della quota distribuita secondo i consumi finali (5% per il 2002 e 1,5% dal 2003 per ogni anno).

Il d.lgs. 56/2000 prevede anche la costituzione di un fondo di solidarietà: è un fondo orizzontale a cui contribuisce chi ha una quota di spesa storica inferiore alla quota che gli spetterebbe con il riparto in base ai consumi finali e da cui riceve chi ha una quota di spesa storica superiore al riparto in base ai consumi finali. Chiaramente nel caso di perequazione totale, l'applicazione di tale schema di trasferimento al riparto in base ai consumi, rialloca la compartecipazione IVA nuovamente in base alla spesa storica per il fondo che avrebbe dovuto essere ripartito in base ai consumi finali. Il riparto in base alla spesa storica è calcolato utilizzando la distribuzione dei trasferimenti soppressi dopo l'introduzione dell'IRAP e del d.lgs. 56/2000, al netto di IRAP, addizionale IRPEF e accisa sulla benzina. Questo è esattamente ciò che è stato fatto ogni anno nei decreti che definivano lo schema di riparto. Quindi, la riforma ha sì soppresso i trasferimenti e dotato le Regioni di capacità impositiva autonoma tramite l'istituzione dell'IRAP, dell'addizionale IRPEF e della accisa sulla benzina, ma poi la parte del fondo costituito con la compartecipazione IVA da distribuire in base ai consumi finali è stata sempre

⁷ In mancanza di accordo sul d.lgs. 56/2000, il sistema di finanziamento sino a questo periodo fu basato su accordi annuali tra governo e Regioni.

distribuita in base alla spesa storica (al netto delle entrate proprie), la quota rimanente del fondo IVA è stata poi ripartita in base al nuovo sistema di perequazione basato sul criterio del fabbisogno e della perequazione della capacità fiscale IRAP. Tale quota, la cui distribuzione non è molto diversa dalla spesa storica, vista la sua natura perequativa, era all'inizio il 5% della compartecipazione IVA ed è ora arrivata ad essere il 20%.

Dagli allegati ai decreti del presidente della Repubblica è possibile per gli anni 2006-2012 ricostruire il vettore dei coefficienti dell'effettiva ripartizione delle risorse sanitarie alle Regioni a statuto ordinario, conseguenti alle indicazioni del d.lgs. 56/2000 e ai decreti che annualmente definiscono 1) la quota di compartecipazione all'IVA che deve essere ripartita alle Regioni secondo la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili, 2) la quota di concorso alla solidarietà regionale, 3) la quota da assegnare a titolo perequativo nazionale, 4) le somme che dovrà erogare il Ministero. Il riparto delle spese sanitarie dal 2006 al 2008 presenta tassi di variazione molto bassi, rispetto ad un ipotetico riparto dello stesso ammontare aggregato, effettuato in base alla spesa storica, ed esclusa qualche eccezione, tutte le variazioni dei coefficienti sono inferiori allo 0,5% (Figura 1.3). La media delle variazioni è pari a 0,14% e il valore massimo è relativo alla Regione Lazio nel 2009, pari a 1,55%.

Figura 1.3 - Differenze tra riparto storico e riparto d.lgs. 56/2000

DIFFERENZE RAPPORTI STORICO-NUOVA RIPARTIZIONE							
REGIONE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIEMONTE	-0.14	-0.11	0.04	0.02	-0.25	-0.40	-0.28
LOMBARDIA	0.32	0.55	0.34	0.25	-0.31	-0.01	0.67
VENETO	-0.03	-0.07	0.04	0.20	-0.23	-0.07	-0.21
LIGURIA	-0.06	-0.02	0.00	-0.10	-0.08	-0.03	-0.02
EMILIA ROMAGNA	-0.08	-0.01	0.02	-0.29	-0.06	-0.08	0.08
TOSCANA	-0.31	-0.17	-0.15	-0.31	0.02	0.05	0.05
UMBRIA	-0.06	-0.04	-0.02	-0.05	0.01	0.00	-0.02
MARCHE	0.12	0.07	0.04	-0.13	-0.02	0.00	0.00
LAZIO	0.41	0.29	0.11	1.55	0.35	0.22	0.37
ABRUZZO	-0.05	0.00	-0.02	-0.11	0.03	-0.02	-0.04
MOLISE	-0.01	0.00	0.00	-0.04	0.01	0.01	-0.02
CAMPANIA	-0.22	-0.14	-0.19	-0.33	0.34	0.26	-0.25
PUGLIA	0.24	-0.29	-0.12	-0.43	0.16	0.07	-0.16
BASILICATA	-0.03	-0.03	-0.02	-0.05	0.02	0.00	-0.04
CALABRIA	-0.09	-0.03	-0.06	-0.17	0.00	0.00	-0.13
TOTALE	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Istat

Quindi dopo 14 anni di attuazione del d.lgs. 56/2000 il riparto delle spese sanitarie è rimasto in termini relativi praticamente immutato, lasciando le Regioni in una situazione in cui la capacità impositiva autonoma necessaria a finanziare le proprie spese è formalmente aumentata, ma la disponibilità relativa delle risorse non è assolutamente cambiata.

Se le risorse non fossero aumentate in aggregato, grazie all'elevato incremento dei trasferimenti avvenuto dal 2000 ad oggi, le Regioni si sarebbero trovate con un maggiore capacità fiscale autonoma in grado di finanziare le proprie spese, ma quasi totalmente sterilizzata da una riallocazione dei trasferimenti che segue il riparto della spesa storica. Probabilmente il continuo incremento della spesa sanitaria ha contribuito

a dissimulare tale effetto, facendo forse percepire nelle Regioni con una capacità fiscale IRAP superiore alla media un legame tra l'incremento delle risorse disponibili e la quota di spesa finanziata con il gettito IRAP. Questa percezione non corrisponde alla realtà poiché le Regioni con elevata capacità fiscale hanno sì ricevuto un incremento di risorse, ma non a scapito dell'incremento ricevuto da quelle con bassa capacità fiscale, visto che le risorse complessive sono sempre aumentate in modo tale da garantire a tutti una crescita della spesa che consentisse di ricevere almeno quanto si era ricevuto l'anno precedente.

1.3 L'evoluzione della finanza dei Comuni

La finanza comunale è caratterizzata da una continua modulazione e rimodulazione di entrate proprie, compartecipazioni e trasferimenti. Il sistema di trasferimenti fino al 2010 è stato caratterizzato dall'esistenza di 5 fondi: *Fondo ordinario*, *Fondo perequativo per gli squilibri di fiscalità locale*, *Fondo consolidato*, *Fondo nazionale ordinario per gli investimenti*, *Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province*. Nel tempo vi sono stati continui interventi che hanno modificato, sia l'importo, che i criteri di distribuzione dei fondi. In generale, vi è stata una tendenza alla riduzione dei trasferimenti statali, soprattutto a partire dal 2002, privilegiando comunque nella distribuzione i Comuni di minore dimensione. Tale riduzione dei trasferimenti è stata accompagnata da un generale incremento dell'autonomia tributaria, a volte però limitata dal governo centrale al fine di realizzare un contenimento della pressione fiscale complessiva.

1.3.1 L'autonomia tributaria e le corrispondenti riduzioni di trasferimenti: alcuni fatti

In questi anni si è verificato un continuo aumento della quota di tributi propri o compartecipazioni e una corrispondente decurtazione dei trasferimenti, tuttavia a volte si è anche osservato il processo inverso. Non sempre però queste variazioni nella composizione degli strumenti finanziari degli enti locali sono state per essi vantaggiose.

Nel 2002, ad esempio, fu introdotta una compartecipazione all'IRPEF a favore dei Comuni nelle Regioni a statuto ordinario pari al 4,5% del gettito riscosso in conto competenza, accompagnata da una contestuale riduzione dei trasferimenti erariali, per ciascun comune, pari al gettito spettante della compartecipazione. In particolare il fondo ordinario veniva corrispondentemente ridotto e in caso di incapacienza di quest'ultimo in relazione all'entità della nuova compartecipazione si passava a ridurre l'ammontare degli altri fondi previsti.

La legge finanziaria del 2002 stabiliva una nuova aliquota di compartecipazione pari al 6,5% a valere dal 2003. Dal 2006 (legge 296/2006), tuttavia, fu prevista l'attribuzione a favore dei Comuni di una quota di compartecipazione più bassa rispetto agli anni precedenti e pari allo 0,69% del gettito IRPEF relativo all'anno 2005. Anche in questo caso si interviene sul fondo ordinario, detraendo la nuova compartecipazione IRPEF. Si noti che in quest'ultimo caso il nuovo sistema prevedeva, per il primo anno di

applicazione, l'invarianza delle risorse, ossia un'esatta corrispondenza tra compartecipazione e trasferimenti erariali detratti. Esaminando i dati aggregati dell'intero comparto comunale⁸ non sembra essersi pienamente verificata questa corrispondenza. Infatti, la riduzione di gettito da compartecipazione IRPEF tra il 2006 e il 2007 è stata pari a circa 5 miliardi di euro, mentre l'incremento dei trasferimenti statali nel periodo considerato è ammontato a 4,7 miliardi di euro.

Con il decreto legge 93/2008 viene soppressa l'ICI da abitazione principale. I minori introiti ICI sono compensati tramite trasferimenti dal centro, allocati in base a criteri di virtuosità finanziaria (DM 23 agosto 2008), a cui si è giunti dopo intense discussioni in seno alla Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali. In particolare i tre principi base sono a) l'efficienza della riscossione dell'imposta, determinata dal rapporto tra la media triennale risultante dall'importo ICI riscosso sia in conto competenza che in conto residui nel triennio 2004-2006 e l'importo degli accertamenti ICI di competenza nel medesimo triennio, b) il rispetto del patto di stabilità 2007 e c) la tutela dei piccoli comuni. Tuttavia in aggregato il trasferimento compensativo dell'ICI è inferiore al valore dell'ICI soppressa. Infatti, per il totale del comparto dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario il trasferimento compensativo è pari al 94,7% del totale del gettito dell'ICI soppressa. Il gettito da ICI prima casa è pari per il 2007 a 3,022 miliardi euro, mentre il trasferimento compensativo nel 2008 è pari a 2,864 miliardi (Audizione Senato della Repubblica, Commissione Parlamentare di Vigilanza Anagrafe Tributaria, 2010, Verde G.)

1.3.2 Rilevante incremento dell'autonomia impositiva dei comuni

Con il 2010 inizia l'attuazione della legge n. 42/2009 anche per quello che riguarda la finanza comunale. Nel triennio 2010-2012 vengono approvati nove decreti⁹ che, insieme ad altre modifiche legislative, hanno avuto notevoli ripercussioni sull'ordinamento finanziario comunale. La legislazione delegata presenta due caratteristiche principali. La prima è legata alla crescita dell'autonomia tributaria comunale in relazione alla base imponibile immobiliare, tramite un nuovo sistema di compartecipazioni, tributi devoluti ed istituzione dell'IMU, oltre alla possibilità introdotta per i Comuni di istituire imposte di soggiorno e di scopo; la seconda è

⁸ I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali - ISTAT -annate varie.

<http://www.istat.it/it/archivio/91984>

⁹ 1) D. lgs. n. 85 del 28 maggio 2010, "Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio"; 2) D. lgs. n. 156 del 17 settembre 2010 "Ordinamento transitorio di Roma capitale"; 3) D. lgs. n. 216 del 26 novembre 2010 "Determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province"; 4) D. lgs. n. 23 del 14 marzo 2011 "Federalismo fiscale municipale"; 5) D. lgs. n. 68 del 6 maggio 2011 "Autonomie di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province nonché determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario"; 6) D. lgs. n. 88 del 31 maggio 2010 "Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici"; 7) D. lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 "Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di Regioni, Province e Comuni e dei loro enti e organismi"; 8) D. lgs. n. 149 del 6 settembre 2011 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni a norma degli articoli 2,17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n.42"; 9) D. lgs. n. 61 del 18 aprile 2012 "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n.42 in materia di ordinamento di Roma capitale".

invece determinata dai meccanismi secondo i quali la crescita dell'autonomia tributaria deve essere controbilanciata dalla riduzione dei trasferimenti erariali.

1.3.3 La fiscalità immobiliare: compartecipazioni e devoluzioni

Le innovazioni principali prodotte da questo corpo normativo riguardano il nuovo regime della fiscalità immobiliare attribuita in buona parte ai Comuni. In particolare, il d.lgs. 23/2011 attribuisce ai Comuni, a decorrere dall'anno 2011, una compartecipazione, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, pari al 30% del gettito relativo a) all'imposta di registro ed imposta di bollo, b) ai tributi speciali catastali, c) alle imposte ipotecarie e catastali, d) alle tasse ipotecarie e l'intero gettito derivante dall'imposta sul reddito delle persone fisiche in relazione ai redditi fondiari e dall'imposta di registro e l'imposta di bollo sui contratti relativi ad immobili. Inoltre, è prevista una compartecipazione di una quota pari al 21,6% della cedolare secca sugli affitti delle unità immobiliari ad uso abitativo. Tuttavia, il gettito derivante da questi tributi è interamente devoluto al nuovo *Fondo sperimentale di riequilibrio* in attesa dell'attivazione del fondo perequativo. Questo nel 2011 è stato distribuito in modo identico a come erano distribuiti i trasferimenti soppressi.

1.3.4 La compartecipazione IVA

Il d.lgs. 23/2011 attribuisce ai Comuni anche una compartecipazione al gettito IVA che, in aggregato, coincide con una compartecipazione del 2% di un ammontare corrispondente al gettito IRPEF nazionale modificato da alcuni appropriati passaggi. Nello specifico dalla previsione di gettito IRPEF per l'anno 2011 sono stati detratti 2,4 miliardi, coincidenti con la perdita di gettito IRPEF correlata all'introduzione della cedolare secca sugli affitti, ottenendo così 163,6 miliardi. A quest'ultimo ammontare è stata applicata la percentuale (sul totale nazionale) di gettito IRPEF raccolto nelle Regioni a statuto ordinario, pari a 88,3%, ottenendo 144,5 miliardi. Su quest'ultima cifra è stata applicata una compartecipazione del 2%, determinando così un ammontare di 2,8 miliardi su cui calcolare la compartecipazione IVA, da ripartire ai Comuni sulla base del gettito IVA provinciale, suddiviso in proporzione al numero di abitanti di ciascun comune. La prevista attribuzione territoriale della compartecipazione IVA è stata tuttavia rinviata (legge 214/2011 "Salva Italia") prevedendo anche in questo caso per il 2012-2014 l'inclusione dell'ammontare aggregato della compartecipazione IVA nel Fondo sperimentale di riequilibrio, che come abbiamo già ricordato nel 2011, è stato ripartito come erano ripartiti i trasferimenti soppressi.

Quindi fino al 2012 la riforma delle finanze comunali messa in atto con i decreti attuativi della 42/2009, non ha di fatto avuto alcun effetto concreto in termini di differenziazione territoriale delle risorse disponibili: l'allocazione relativa delle disponibilità finanziarie dei Comuni è infatti identica a quella precedente l'abolizione dei trasferimenti, grazie all'agire del fondo sperimentale di riequilibrio.

1.3.5 IMU

A partire dal 2012, anche se in forma sperimentale sino al 2014, è stata introdotta l'imposta municipale propria (IMU) in sostituzione dell'ICI. La novità importante riguarda l'inclusione dell'abitazione principale (con conseguente abolizione dei trasferimenti compensativi dell'ICI per abitazione principale) nella base imponibile e la rivalutazione delle rendite catastali sino al limite del 60%. L'aliquota ordinaria è stata fissata al 7,6 per mille, con una riduzione al 4 per mille per le abitazioni di residenza. I Comuni possono variare sia l'ammontare della detrazione riconosciuta dallo Stato sull'abitazione principale, (200 euro, maggiorata di 50 euro per ogni figlio convivente) sia le aliquote (+/- 3 per mille sull'aliquota ordinaria e +/- 2 per mille su quella agevolata). Inoltre, allo Stato è riservata una quota del 50% del gettito calcolato applicando l'aliquota ordinaria (7,6 per mille) sulla base imponibile di tutti gli immobili ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze e dei fabbricati rurali ad uso strumentale.

L'introduzione dell'IMU al posto dell'ICI ha generato un incremento da entrate proprie che ha implicato una revisione del fondo sperimentale di riequilibrio. In particolare, il maggior gettito derivante dall'introduzione dell'IMU è stato accantonato comportando così una riduzione delle risorse disponibili sul fondo sperimentale. La legge di Stabilità per il 2013 ha però soppresso la quota del gettito IMU riservata allo Stato con l'eccezione della riserva di gettito sugli immobili a destinazione produttiva appartenenti alla categoria catastale D, calcolata con l'aliquota base dello 0,76%.

1.3.6 Il Fondo sperimentale di riequilibrio

In attesa dell'attivazione del fondo perequativo previsto dalla legge 42/2009, è stato istituito nel 2011 un Fondo sperimentale di riequilibrio della durata di tre anni per il finanziamento delle spese dei comuni. Vengono aboliti formalmente i trasferimenti statali e, in attesa del fondo perequativo, viene istituito un fondo sperimentale di riequilibrio sostitutivo dei trasferimenti. Il fondo, sostitutivo dei trasferimenti erariali, figura nei bilanci dei Comuni come un'entrata propria (Titolo I "Entrate tributarie", Categoria 3 "Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie", "Entrate da fondo sperimentale di riequilibrio"). Tale Fondo è alimentato dalla compartecipazione del 30% al gettito di imposta di registro e bollo, imposta ipotecaria e catastale, tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, a cui si aggiunge la totale devoluzione del gettito dell'imposta sui redditi fondiari delle persone fisiche, la devoluzione totale dell'imposta di registro e bollo sui contratti di locazione e il gettito derivante da compartecipazione di una quota (21,6%) della cedolare secca sugli affitti delle unità immobiliari ad uso abitativo. In aggregato, il fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2011 ammontava a 8,3 miliardi di euro¹⁰, a cui si aggiungono i 2,8 miliardi di compartecipazione IVA che sommano così a 11,2 miliardi e sostituiscono i trasferimenti correnti dallo Stato (nel 2010 il valore dei trasferimenti correnti ammontava a poco più di 12 miliardi di euro¹¹).

¹⁰ Decreto Ministeriale 21 Giugno 2011: <http://finanzalocale.interno.it/circ/dec8-11.html>.

¹¹ I conti consuntivi delle Amministrazioni Comunali - Anno 2010- Istat.

I criteri di distribuzione del fondo

In linea teorica la ripartizione ai Comuni del fondo doveva essere basata sulla determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali. Tuttavia, all'entrata in vigore del fondo di riequilibrio la determinazione dei fabbisogni standard non risultava ancora definitiva¹², così il 30% del fondo è stato ripartito in base alla popolazione residente, quindi all'ammontare così ottenuto da ogni comune è stata sommata la rispettiva compartecipazione IVA. Le risorse rimanenti del fondo sperimentale sono distribuite ai comuni con due regole differenti a seconda che questi abbiano popolazione superiore o inferiore a 5.000 abitanti.

I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ricevono un'ulteriore quota di risorse nel caso in cui il trasferimento fiscalizzato (ovvero le risorse spettanti dall'istituzione delle nuove compartecipazioni alla fiscalità immobiliare e dei nuovi tributi devoluti) loro spettante sia superiore a ciò che gli stessi ricavano dalla quota di riparto precedentemente descritta. Le risorse aggiuntive sono tali da consentire ai comuni interessati di avere infine risorse complessive pari al valore dei trasferimenti fiscalizzati.

Per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, in aggiunta alla quota del 30% del fondo sperimentale ripartita in base alla popolazione è prevista una ulteriore quota del 10% del fondo sperimentale ripartita in base al peso in ciascun comune dei tributi devoluti al fondo sperimentale. I Comuni che, a seguito dell'assegnazione di queste risorse, unitamente a quelle derivanti dalla compartecipazione al gettito IVA, non ricevono un importo inferiore a quello dei trasferimenti fiscalizzati, partecipano al riparto della restante dotazione del fondo fino al raggiungimento del 99,72% del proprio trasferimento fiscalizzato; gli stessi Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti non possono comunque ricevere risorse superiori al 110% del proprio ammontare dei trasferimenti fiscalizzati.

Dunque, salvo la limitata variazione concessa (prevalentemente in aumento) ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, la ripartizione del fondo riproduceva nel 2011 i vecchi trasferimenti. Da allora in avanti, con la ripartizione dei fondi transitori - il fondo sperimentale nel 2012 e il fondo di solidarietà nel 2013 e, ora, nel 2014 - non si sono perseguiti obiettivi di perequazione, ma solo di compensazione degli effetti di gettito determinati dagli interventi sulla fiscalità locale: nel 2012 si è trattato del passaggio dall'ICI all'IMU; nel 2013 della modifica della riserva statale a valere sull'IMU e ora, nel 2014, della sostituzione della TASI all'IMU sulla prima casa. Si sono inoltre, di volta in volta, applicate le norme sulla riduzione delle risorse disposte con le manovre di finanza pubblica. A ben vedere dunque, risalendo a ritroso, l'attuale ripartizione del fondo rispecchia la distribuzione dei trasferimenti storici del 2010, fatte salve le modeste variazioni apportate nel 2011. Per il 2011, ad esempio, un numero limitato di enti (circa 200) ha fruito di assegnazioni superiori a quelle che avrebbe ottenuto nel 2011 in assenza della riforma. Queste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti non sono state modificate, mentre i comuni con più di 5.000 abitanti hanno subito una riduzione dello 0,28% delle risorse totali rispetto alla situazione in assenza di riforma¹³.

¹² Il 23 dicembre 2013, la COPAFF, mediante l'approvazione delle note metodologiche ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 216/2010, ha validato l'individuazione dei fabbisogni standard per tutte le funzioni relative ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

¹³ Per approfondimenti si rimanda al seguente link:

http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/nota_metodologica_spett_11fed.html

Gettito IMU e rideterminazione del fondo sperimentale di riequilibrio

Nel 2012 infine i comuni introitano il gettito IMU così il Fondo sperimentale di riequilibrio diminuisce in ragione delle differenze del maggior gettito dell'IMU (stimato ad aliquota di base) rispetto all'ICI accertata nel 2010 oltre alla riduzione prevista dalle manovre finanziarie che, in aggregato, sommano a 4,4 miliardi di euro.

L'ammontare del Fondo per il 2012, comprensivo anche della compartecipazione IVA, è quindi pari a 6,8 miliardi di euro¹⁴.

1.3.7 Fondo di solidarietà comunale

L'assetto dell' IMU uscito dal decreto Salva-Italia si è rivelato, alla prova dei fatti, assai poco stabile. Per il 2013 (l. n. 228/2012) è stato infatti previsto un aggiustamento che interviene soprattutto sulla questione della ripartizione del gettito IMU tra Stato e comuni ridefinendo, di necessità, anche la regolazione più generale dei loro rapporti finanziari. In particolare per il 2013-2014 viene cancellata la riserva statale inizialmente prevista (metà del gettito complessivo all'aliquota base su tutti gli immobili eccetto l'abitazione principale) e, nel tentativo di separare in modo più riconoscibile e trasparente la componente statale da quella comunale superando la commistione tanto criticata dai sindaci, si attribuisce allo Stato interamente, ma unicamente, il gettito IMU ad aliquota standard (0,76%) derivante da una tipologia specifica di immobili, quelli ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D.

La modifica realizzata dalla legge di stabilità, che ha risposto alla richiesta pressante dei comuni di «avere tutta l'IMU», ha però determinato, anche al netto dell'attribuzione allo Stato del gettito degli immobili ad uso produttivo, uno spostamento di risorse a favore dei comuni rispetto all' IMU 2012. Ciò ha richiesto un intervento equivalente e contrario sulle altre risorse che lo Stato riconosce ai comuni via imposte erariali devolute e compartecipazione comunale all'IVA. Questi tributi sono stati pertanto sospesi e contestualmente è stato soppresso quell'embrione di sistema perequativo sui tributi comunali, il Fondo sperimentale di riequilibrio, che era stato introdotto dal decreto sul federalismo municipale e che era alimentato, appunto, dalle compartecipazioni (di fatto trasferimenti verticali) sospese. Viene invece introdotto in sostituzione un nuovo fondo perequativo parziale, battezzato Fondo di solidarietà comunale, anch'esso ben lontano dal sistema perequativo comunale a regime vagamente tratteggiato dalla riforma del federalismo fiscale e ancora tutto da costruire. Il Fondo di solidarietà comunale ha tuttavia, per come è costruito, una caratteristica che lo differenzia rispetto al suo predecessore: essendo alimentato direttamente da una quota della nuova IMU di competenza comunale (e non più dagli ex-trasferimenti erariali). In particolare (DPCM, 13 Novembre 2013) ogni comune partecipa al fondo di solidarietà comunale versando circa il 30% della propria IMU stimata ad aliquota standard. Successivamente ogni comune confronta le risorse di base del 2012, gettito IMU + Fondo sperimentale di riequilibrio, con il 70 per cento dell'IMU standard prevista per il 2013, la differenza risultante è il trasferimento che il comune deve ricevere dal fondo di solidarietà comunale, finanziato con il versamento fatto dai comuni per 4.7 miliardi e con trasferimenti erariali per 2.2 miliardi. I comuni

¹⁴ Decreto ministeriale del 4 maggio 2012: <http://www.finanzalocale.interno.it/circ/dec10-12.html>.

per i quali la differenza è negativa (pari in totale a 169 milioni) e che sono 309, sono quelli, che al netto dei tagli, ottengono una quota di risorse differente da quella che avrebbero ottenuto con il riparto previsto dal fondo di riequilibrio; i restanti comuni ricevono esattamente, al netto dei tagli, lo stesso ammontare di risorse che ricevevano con il fondo di riequilibrio. Per la Lombardia i comuni penalizzati sono 59, che, in totale, cedono al fondo di solidarietà comunale 12 milioni di euro.

1.4 Conclusioni

Le manovre sulla finanza locale avvenute all'inizio degli anni 2000 per le Regioni e quelle degli ultimi tre anni per i Comuni ci consegnano una situazione in cui gli enti locali, pur avendo per legge avuto un forte incremento di autonomia fiscale, si trovano di fronte ad uno schema di trasferimenti che di fatto non rende possibile fruire di tale autonomia. Infatti per le Regioni l'effetto dell'introduzione di un grande tributo regionale come l'IRAP è stato nel tempo quasi interamente sterilizzato dalla distribuzione della compartecipazione IVA che, sommata alle nuove imposte regionali, ha disegnato una ripartizione quasi identica alla spesa storica. A risorse invariate il riparto finale avrebbe comunque determinato negli anni considerati una seppur minima variazione nella allocazione delle risorse disponibili, causando dei guadagni e perdite rispetto allo status-quo, tuttavia il continuo incremento delle risorse assegnate alla Sanità, ha consentito a tutte le Regioni coinvolte nel riparto (anche a quelle che avrebbero dovuto perderci) di ottenere quantità di risorse sempre maggiori rispetto a quelle dell'anno precedente, senza alcuna necessità di esercitare la propria autonomia tributaria per finanziare l'incremento di spesa.

Per i Comuni invece le riforme sono di fatto sempre state accompagnate da un decremento di risorse. Abbiamo avuto due momenti importanti: uno nel 2007 in cui si è assistito ad un accentramento delle finanze locali con sostituzione dell'ICI per abitazione principale con un trasferimento compensativo e un secondo momento nel 2011 in cui è stata introdotta una folta batteria di tributi locali, che ha sostituito precedenti trasferimenti. Nel 2012 è stata introdotta l'IMU, che ha sostituito un'altra quota rilevante di trasferimenti. Nel primo caso i trasferimenti hanno praticamente replicato la distribuzione del gettito che prima i comuni ottenevano con l'ICI per abitazione principale; nel secondo caso i tributi devoluti sono confluiti per i primi tre anni in un fondo i cui criteri distributivi erano finalizzati a replicare il riparto dei trasferimenti storici con l'idea che dopo il primo triennio di sperimentazione si sarebbe dato spazio alla possibilità di gestione autonoma dei tributi propri.

Mentre nel primo caso la reale autonomia impositiva dei Comuni è diminuita, nel secondo la reale autonomia impositiva è sì aumentata, ma i suoi effetti non sono stati visibili a causa dell'azione del fondo di riequilibrio (anche dopo la stessa introduzione dell'IMU, dato che il trasferimento ottenuto da ogni comune dal fondo di riequilibrio viene adeguatamente rimodulato in modo da tenere conto del gettito IMU che ognuno incassa). La riforma, determinando un incremento della pressione fiscale locale, ha messo in evidenza quanto la base imponibile locale contribuisce a finanziare le spese locali e tramite la riallocazione del fondo di riequilibrio emerge in modo stridente la non autosufficienza di alcuni Comuni e la completa autonomia di altri. Inoltre, come vedremo nei capitoli successivi in entrambi i passaggi di riforma comunale, le risorse complessive sono diminuite, implicando per il comparto comunale un ulteriore

incremento di pressione fiscale, che ha fatto leva sull'incremento dell'addizionale IRPEF, necessaria a finanziare il livello di spesa precedente le riforme.

CAPITOLO 2

LA FINANZA TERRITORIALE IN TEMPO DI CRISI

Introduzione

Il periodo che va dal 2006 al 2011 ha visto occorrere importanti fluttuazioni nel gettito della finanza pubblica italiana. Vi è stata la crisi finanziaria del 2007 che provocato un forte calo nel gettito del 2008, lo stesso è avvenuto con la crisi del 2011 che ha provocato un forte incremento di pressione fiscale nel 2012.

Ovviamente tali avvenimenti hanno avuto ripercussioni anche sulla composizione territoriale del gettito e della pressione fiscale. In particolare la quota di gettito assicurata dagli enti locali che nel 2006 si aggirava attorno al 15,7% è scesa sotto il 14,4% nel 2009 per poi riattestarsi ad una quota quasi pari al 16% nel 2012. In questo capitolo indaghiamo le determinanti di tale andamento che non sono solo macroeconomiche, ma anche istituzionali. Infatti in tale periodo come descritto al capitolo precedente si è data attuazione all'accordo tra le Regioni sulla implementazione del d. lgs. 56/2000 e la finanza comunale è stata riformata nel 2008 con la sostituzione dell'ICI per abitazione principale con un trasferimento compensativo nel 2011 sono stati devoluti ai Comuni una serie di tributi e partecipazioni, che sono momentaneamente confluite nel fondo sperimentale.

Nel primo paragrafo 2.1 e 2.2 si analizzano le entrate della pubblica amministrazione, che figurano nel conto consolidato della PA. Come noto, tale conto si ottiene dal consolidamento del conto delle amministrazioni centrali, del conto degli enti di previdenza e del conto degli enti locali. Ai nostri fini è utile analizzare le entrate relative agli enti locali, che mettiamo a confronto con le entrate totali della PA. Si mette in evidenza il differente trend di imposte dirette ed indirette e di alcune specifiche voci. In particolare i paragrafi 2.3 e 2.4 analizzano gli indicatori di pressione fiscale e tributaria e di autonomia fiscale degli enti di interesse. Al paragrafo 2.5 viene poi fatta un'analisi per categorie finanziarie delle entrate di Regioni e Comuni, così come risultanti dai bilanci consuntivi. L'ultimo paragrafo conclude.

2.1 Le entrate della Pubblica Amministrazione

Il totale delle imposte e dei contributi sociali (gettito fiscale)¹⁵ della Pubblica Amministrazione¹⁶ è cresciuto dal 2006 al 2012, ad eccezione dell'anno 2009 dove si

¹⁵ Le entrate della Pubblica amministrazione si differenziano in: imposte dirette, imposte indirette (sia nazionali che dell'Unione Europea), imposte in conto capitale, contributi sociali effettivi e figurativi. Il gettito derivante da tali categorie di entrata genera il gettito fiscale della Pubblica Amministrazione. Le imposte dirette sono date dalle imposte correnti sul reddito, sul patrimonio e su altre imposte correnti; comprendono i prelievi unilaterali obbligatori operati correntemente sul reddito e sul patrimonio delle unità istituzionali, nonché talune imposte periodiche che non sono basate né sul reddito né sul patrimonio. Le imposte indirette sono

registra un calo delle imposte dirette ed indirette che non è compensato dall'incremento delle imposte in conto capitale. A livello aggregato, il valore delle imposte e dei contributi sociali ammontava, nel 2006, a 626,5 miliardi di euro che diventano 694 nel 2012: in 6 anni le imposte e i contributi sono quindi aumentati di circa 70 miliardi di euro (tab. 2.1). Da notare inoltre l'incremento delle entrate in conto capitale nel 2009 a seguito degli introiti da imposta sui capitali rientrati dall'estero (scudo fiscale) per 5 miliardi di euro e dell'introduzione dell'imposta per l'adeguamento dei principi contabili (Ias) che equivale a 6,5 miliardi di euro. Tale imposta produce un gettito di 2,1 miliardi nel 2010 e 5,1 miliardi nel 2011 a cui si aggiunge, per il solo anno 2011, l'imposta ipotecaria e catastale sui contratti di leasing immobiliare (1,2 miliardi di euro).

imposte sulla produzione e sulle importazioni: comprendono i prelievi obbligatori a carico delle unità produttive effettuati dalle amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni comunitarie europee sulla produzione e sulle importazioni di beni e servizi. Le imposte in conto capitale sono imposte percepite ad intervalli irregolari, e solo saltuariamente, sul valore delle attività o del patrimonio netto posseduti dalle unità istituzionali, ovvero sul valore dei beni trasferiti tra le unità istituzionali per effetto di lasciti, donazioni o altri trasferimenti. Rappresentano un tipico esempio di imposte in conto capitale le imposte di successione e i prelievi di carattere straordinario, come quelli relativi ai condoni. I contributi sociali si distinguono in contributi sociali effettivi e figurativi. I *contributi sociali effettivi* corrispondono ai versamenti effettuati dai datori di lavoro a favore dei propri dipendenti, nonché dai lavoratori dipendenti e dai lavoratori autonomi agli enti di previdenza e di assistenza sociale destinati a garantire future prestazioni sociali ai lavoratori. I *contributi sociali figurativi* rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti o ex-dipendenti o aventi diritto.

¹⁶ Il comparto della Pubblica Amministrazione è costituito da 3 settori: le Amministrazioni centrali, le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza e assistenza sociale. Il settore delle Amministrazioni centrali è quello composto da organi amministrativi dello Stato e enti centrali la cui competenza si estende alla totalità del territorio nazionale, esclusi gli enti centrali di previdenza ed assistenza. Vi rientrano la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri, gli organi costituzionali, le Agenzie fiscali e altri enti (ad esempio Anas). Il settore delle Amministrazioni locali include le unità istituzionali la cui competenza si estende a una parte soltanto del territorio nazionale, esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale. Si tratta quindi della Regioni e delle Province Autonome, delle Province e dei Comuni, degli enti produttori di servizi sanitari e di altri enti dell'amministrazione locale (università, comunità montane, camere di commercio, enti per il turismo, enti di sviluppo). Il settore degli Enti di previdenza e assistenza sociale è il settore dove confluiscono le unità istituzionali, sia centrali sia locali, che erogano prestazioni sociali obbligatorie in forza di disposizioni legislative o regolamenti e a cui determinati gruppi della popolazione sono tenuti a versare dei contributi. Vi si classificano l'Inps, l'Inail, l'Inpdap e altri enti (Casse previdenziali aziendali, enti di previdenza di varie categorie professionali, le Casse previdenziali privatizzate).

Tabella 2.1 - Imposte e contributi sociali della Pubblica Amministrazione. Valori assoluti in milioni di euro correnti.

Categoria economica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Imposte indirette	220.313	227.098	215.842	206.403	217.883	221.630	233.760
Imposte dirette	213.867	233.170	239.644	222.185	226.050	226.367	237.449
Imposte c/capitale	225	301	488	12.256	3.497	6.981	1.517
Contributi sociali effettivi	184.552	199.758	211.931	208.373	209.266	212.280	212.760
Contributi sociali figurativi	3.592	3.920	3.878	4.182	4.135	4.262	4.248
Totale Amministrazioni pubbliche	622.549	664.247	671.783	653.399	660.831	671.520	689.734
Imposte indirette della Unione Europea	4.001	4.261	5.118	3.883	3.924	4.136	4.378
Totale	626.550	668.508	676.901	657.282	664.755	675.656	694.112

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP-ISTAT

Il gettito fiscale (tab. 2.2) è prevalentemente composto dalle imposte dirette che in media, nel periodo 2006-2012, pesano per il 33,3% sul totale del gettito fiscale, dalle imposte dirette (34,5%) e dai contributi sociali effettivi (31%).

Tabella 2.2 - Valori percentuali delle singole voci che compongono il gettito fiscale della Pubblica Amministrazione.

Categoria economica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Imposte indirette	35,4	34,2	32,1	31,6	33,0	33,0	33,9
Imposte dirette	34,4	35,1	35,7	34,0	34,2	33,7	34,4
Imposte c/capitale	0,0	0,0	0,1	1,9	0,5	1,0	0,2
Contributi sociali effettivi	29,6	30,1	31,5	31,9	31,7	31,6	30,8
Contributi sociali figurativi	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Totale amministrazioni pubbliche	100,0						

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP-ISTAT

Analizzando il trend temporale delle principali fonti di gettito si nota che le imposte dirette ricoprono il ruolo principale nella formazione del gettito fiscale (ad eccezione dell'anno 2006 dove le imposte indirette sono maggiori) e che le imposte indirette decrescono sino a raggiungere il punto di minimo nel 2009 per poi riprendere a salire sino al 2012. Per quanto riguarda i contributi sociali effettivi, invece, il peso che ricoprono si attesta al 30% circa, con il massimo raggiunto nel 2008. Dopo il 2008 si registra una lieve diminuzione sino al 2012.

2.2 Le entrate delle amministrazioni locali

Il gettito fiscale delle Amministrazioni locali (tab. 2.3) è passato, dal 2006 al 2008, da 97,8 miliardi di euro a 104,5 miliardi di euro; diminuisce di circa 10 miliardi di euro nel

2009 e, dal 2010 in avanti, torna ad aumentare, attestandosi a poco meno di 110 miliardi di euro nel 2012. Dal 2006 al 2012, il gettito fiscale è quindi aumentato di 11,9 miliardi di euro.

Tabella 2.3 - Imposte e contributi sociali delle Amministrazioni locali. Valori assoluti in milioni di euro correnti

Categoria economica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Imposte indirette	71.477	75.163	70.248	62.994	64.754	67.634	71.812
Imposte dirette	25.176	29.473	32.944	29.674	31.260	32.783	36.618
Imposte c/capitale	48	8	33	32	35	43	45
Contributi sociali effettivi	102	111	106	107	82	79	77
Contributi sociali figurativi	1.094	1.183	1.229	1.244	1.329	1.329	1.323
Totale amministrazioni locali	97.897	105.938	104.560	94.051	97.460	101.868	109.875

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP-ISTAT

Per quanto riguarda il peso relativo di ciascuna voce sul totale delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali (tab. 2.4), si nota come la componente principale sia data dalle imposte indirette che pesano, in media, il 68%, seguite dalle imposte dirette (30,6%) e dai contributi sociali figurativi (1,2%).

Tabella 2.4 - Valori percentuali delle singole voci che compongono il gettito fiscale delle Amministrazioni locali.

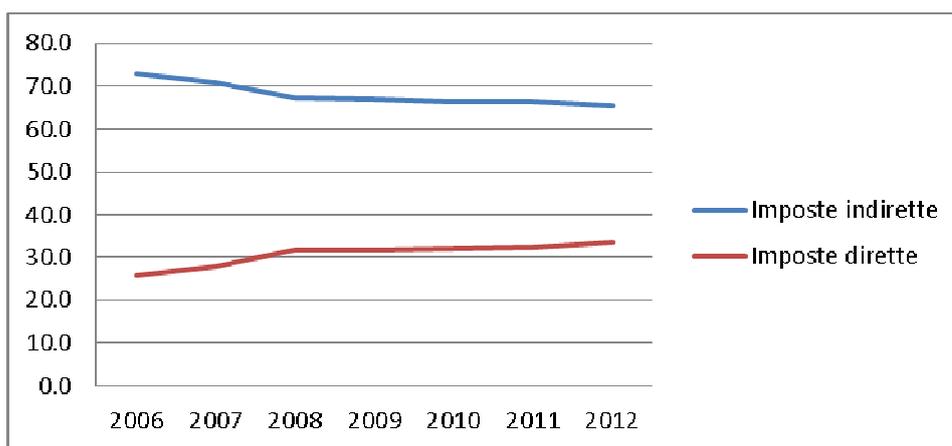
Categoria economica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Imposte indirette	73,0	70,9	67,2	67,0	66,4	66,4	65,4
Imposte dirette	25,7	27,8	31,5	31,6	32,1	32,2	33,3
Imposte c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali effettivi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali figurativi	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,3	1,2
Totale amministrazioni locali	100,0						

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP-ISTAT

Le imposte indirette mostrano un trend decrescente sino al 2009, anno in cui registrano il valore minimo nel periodo considerato (63 miliardi di euro) e dal 2010 tornano ad aumentare sino al 2012, anno in cui ammontano a 71,8 miliardi di euro (fig. 2.1). Le imposte dirette mostrano un trend simile alle indirette. Contrariamente a quanto avviene per l'intero comparto della Pubblica Amministrazione, i contributi sociali figurativi sono più alti rispetto a quelli effettivi. Nonostante il gettito da imposte indirette sia sempre superiore rispetto alle altre fonti di gettito assume rilevanza l'andamento speculare tra le due categorie di imposte: non solo la quota delle imposte indirette sul totale del gettito fiscale diminuisce nel corso del tempo, ma a tale diminuzione corrisponde un incremento della quota di gettito relativo alle imposte dirette. Tale trend sembrerebbe sottolineare che le amministrazioni locali, attraverso la possibilità di manovrare le aliquote sulle basi imponibili relative al reddito e al

patrimonio, abbiano incrementato la propria autonomia fiscale, andando quindi nella direzione auspicata dal federalismo fiscale. Tuttavia si tratta di una autonomia illusoria, infatti, come si è discusso nel primo capitolo, l'incremento dell'autonomia fiscale registrato soprattutto negli anni 2011 e 2012 a seguito della fiscalità immobiliare devoluta ai Comuni rimane solo sulla carta, poiché il gettito conseguito confluisce totalmente nel Fondo sperimentale di riequilibrio che viene poi ripartito agli stessi comuni sulla base del riparto dei trasferimenti fiscalizzati, sterilizzando così l'impatto dell'incremento di autonomia fiscale sull'effettiva disponibilità di risorse.

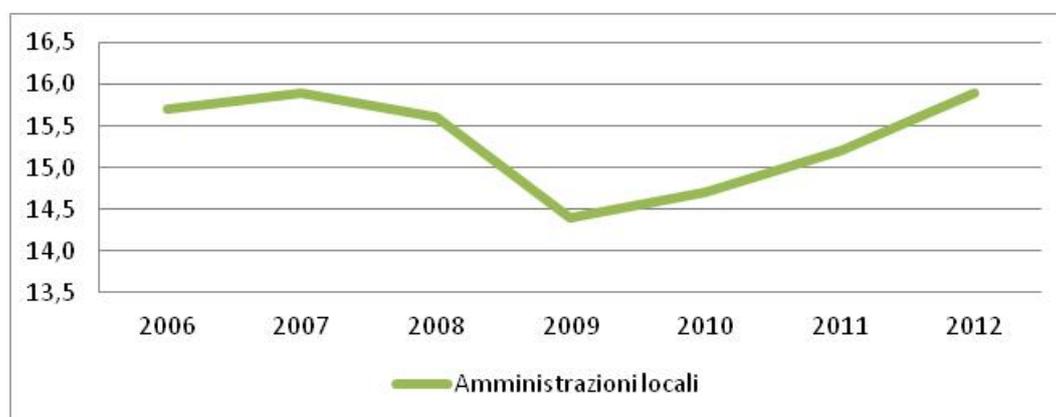
Figura 2.1 - Composizione % delle principali fonti di gettito fiscale delle Amministrazioni Locali



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati relativi ai Conti ed aggregati economici della AP -ISTAT

L'analisi relativa alle Amministrazioni locali consente di evidenziare l'apporto che gli enti locali danno al comparto della Pubblica Amministrazione. A livello aggregato, il contributo al gettito fiscale delle Amministrazioni locali sul totale del gettito fiscale della Pubblica Amministrazione è pari, in media, al 15%, tuttavia il trend non segue un andamento regolare sino al 2009, anno in cui il contributo delle amministrazioni locali raggiunge il punto di minimo (14,4 %), mentre dal 2010 in poi il trend è sempre crescente (fig. 2.2) e nel 2012 arriva quasi al 16%

Figura 2.2 - Contributo % del gettito fiscale delle Amministrazioni locali sulla totalità del gettito fiscale della Pubblica Amministrazione.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP -ISTAT

Il contributo alle imposte indirette fornito dalle Amministrazioni locali, in media nel periodo 2006-2012, è pari al 31,9% del complesso delle imposte indirette della Pubblica Amministrazione, mentre quello delle imposte dirette è del 13,6%. Da notare come i contributi sociali figurativi delle amministrazioni locali contribuiscano per il 30,9% alla formazione del totale dei contributi sociali figurativi della Pubblica Amministrazione.

Oltre un terzo delle imposte indirette e dei contributi sociali figurativi raccolti dalla Pubblica Amministrazione sono da attribuirsi alle Amministrazioni locali, mentre il contributo che essi forniscono in relazione alle imposte dirette è notevolmente inferiore. Il trend degli aggregati che compongono il gettito fiscale è differente a seconda della fonte di gettito. In particolare, il contributo delle imposte indirette apportato dalle Amministrazioni locali è decrescente a cui corrisponde un incremento del gettito derivante dalle imposte dirette. Si osserva inoltre un drastico calo delle imposte in conto capitale fornito dalle Amministrazioni locali: dal 21,3% registrato nel 2006 si passa al 3% del 2012. Infine, l'apporto del comparto delle Amministrazioni locali relativamente ai contributi sociali figurativi rimane pressoché costante nel periodo di tempo considerato.

2.2.1 Un'analisi disaggregata per risorse finanziarie

Tra le imposte dirette, giocano un ruolo predominante l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), le addizionali sull'IRPEF (regionali e comunali), le imposte sul reddito della società (Ires), le imposte comunali sugli immobili per le aree edificabili (ICI e poi IMU) e le tasse pagate dalle famiglie per le auto. Tra queste, la variazione di gettito maggiore, tra il 2006 e il 2012, è dovuta all'incremento del gettito delle addizionali regionali all'IRPEF che hanno portato nelle casse delle Amministrazioni locali, in 6 anni, poco più di 4 miliardi di euro, seguito dall'aumento dell'IRPEF (3 miliardi di euro) e dell'addizionale comunale all'IRPEF (2,3 miliardi di euro). Il maggior gettito per le amministrazioni locali dal 2006 al 2012 è pari a 11,4 miliardi di euro di cui oltre l'80% (9,5 miliardi di euro) dovuto all'IRPEF. Da registrare, inoltre, anche l'incremento di quasi 1 miliardo di euro del gettito proveniente dalle tasse auto pagate dalle famiglie (tab. 2.5).

Tabella 2.5 - Le principali imposte dirette delle Amministrazioni locali. Anni 2006-2012. Valori assoluti in milioni di euro correnti.

Tipo di tributo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	DIFF (2012-2006)
Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) quota di gettito IRPEF delle RSS.	9.452	11.028	13.005	11.093	12.000	12.509	12.549	3.097
Addizionale regionale sull'Irpef	6.623	7.352	8.184	8.080	8.167	8.483	10.674	4.051
Addizionale comunale sull'Irpef	1.563	2.467	2.922	2.812	2.892	3.225	3.919	2.356
Imposte sul reddito delle società (Ires)	1.621	2.274	2.407	1.710	1.903	1.982	1.898	277
Imposta comunale sugli immobili (Ici) - Aree edificabili	649	763	580	567	579	588	0	-649
Imposta municipale unica (Imu) - Aree edificabili	0	0	0	0	0	0	605	605
Tasse auto pagate dalle famiglie	4.034	4.414	4.442	4.372	4.501	4.531	4.987	953
Altre imposte sul reddito e sul patrimonio	330	339	370	434	371	693	1.152	822
Totale Imposte dirette	25.176	29.473	32.944	29.674	31.260	32.783	36.618	11.442

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP

Nell'arco del periodo considerato, il gettito derivante dalle imposte indirette è aumentato di 335 milioni di euro dovuto all'incremento del gettito derivante dalle imposte sugli oli minerali (+1,08 miliardi di euro), dall'imposta sulle assicurazioni Rc auto (292 milioni), dall'incremento dell'IVA (+765 milioni) e dall'IMU¹⁷. Si registrano variazioni negative di gettito fiscale sia per i contributi delle concessioni edilizie dovuti alla caduta del settore immobiliare registrata proprio nel periodo considerato, sia per il gettito derivante dall'imposta regionale sulle attività produttive a seguito della crisi economico-finanziaria che ha caratterizzato questo periodo (tab. 2.6).

In aggregato dal 2006 al 2012 l'ammontare di gettito da imposte indirette è rimasto praticamente costante, subendo però oscillazioni importanti con una forte diminuzione nel 2009, accompagnata da una graduale ripresa nel 2010 e 2011. L'incremento della spesa pubblica avvenuto dal 2006 al 2012 è stato quindi interamente finanziato da un aumento delle imposte dirette oltre che del debito.

Tabella 2.6 - Le principali imposte indirette. Anni 2006-2012. Valori assoluti in milioni di euro correnti

Tipo di tributo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	DIFF (2012-2006)
Imposta sul valore aggiunto (Iva)	5.521	5.394	6.188	4.722	6.215	6.642	6.286	765
Imposta sugli oli minerali e derivati	2.947	3.397	3.948	3.856	3.508	3.768	4.032	1.085
Pubblico registro automobilistico (Pra)	1.299	1.326	1.249	1.192	1.155	1.242	1.373	74
Imposta sulle assicurazioni Rc auto	2.130	2.150	2.071	1.972	2.005	2.316	2.422	292
Contributi concessioni edilizie	3.311	3.427	3.280	2.752	2.530	2.494	2.010	-1.301
Imposta comunale sugli immobili (Ici) - Fabbricati	11.441	11.980	9.105	8.895	9.084	9.230	0	-11.441
Imposta municipale unica (Imu)	0	0	0	0	0	0	15.004	15.004
Imposta regionale sulle attività produttive (Irap)	37.524	39.399	36.141	31.652	31.939	32.940	33.238	-4.286
Totale imposte indirette	71.477	75.163	70.248	62.994	64.754	67.634	71.812	335

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati relativi ai Conti ed aggregati economici della AP -ISTAT

Il 2012 è stato un anno particolare per la finanza pubblica italiana. I provvedimenti come l'introduzione dell'IMU sulla prima casa, lo sblocco delle aliquote per le addizionali comunali e regionali all'IRPEF e l'incremento dell'aliquota IVA (dal 20 al 21%) hanno influenzato l'andamento del gettito fiscale sia per la Pubblica Amministrazione, sia per il comparto delle Amministrazioni locali. L'incremento di gettito fiscale, per il comparto della Pubblica Amministrazione, è stato di 18,4 miliardi di euro di cui 12 miliardi per l'incremento di imposte indirette e 11 miliardi per le imposte dirette (tab. 2.7)

¹⁷ Si noti che la contabilità dello Stato registra l'IMU e l'IRAP tra le imposte indirette, tuttavia queste sono imposte definibili dirette.

Tabella 2.7 - Variazione nelle fonti di gettito fiscale tra il 2011 e il 2012 per il comparto della Pubblica Amministrazione (milioni di euro correnti).

Categoria economica	2011	2012	DIFF (2012-2011)
Imposte indirette	221.630	233.760	12.130
Imposte dirette	226.367	237.449	11.082
Imposte c/capitale	6.981	1.517	-5.464
Contributi sociali effettivi	212.280	212.760	480
Contributi sociali figurativi	4.262	4.248	-14
<i>Totale amministrazioni pubbliche</i>	<i>671.520</i>	<i>689.734</i>	<i>18.214</i>
Imposte indirette della Unione Europea	4.136	4.378	242
Totale	675.656	694.112	18.456

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP

Il contributo delle Amministrazioni locali all'incremento di gettito fiscale è stato rilevante e somma a 8 miliardi di euro, di cui 4 miliardi a seguito dell'aumento delle imposte indirette e 3,8 miliardi per l'incremento di imposte dirette (tab. 2.8).

Tabella 2.8 - Variazione nelle fonti di gettito fiscale tra il 2011 e il 2012 per il comparto delle Amministrazioni locali (milioni di euro correnti).

Categoria economica	2011	2012	DIFF (2012-2011)
Imposte indirette	67.634	71.812	4.178
Imposte dirette	32.783	36.618	3.835
Imposte c/capitale	43	45	2
Contributi sociali effettivi	79	77	-2
Contributi sociali figurativi	1.329	1.323	-6
Totale amministrazioni locali	101.868	109.875	8.007

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP

Tra l'incremento delle *imposte dirette*, a livello locale, si riscontra un aumento del gettito proveniente dall'addizionale regione all'IRPEF di 2,1 miliardi di euro a seguito della possibilità, da parte delle Regioni, di innalzare le aliquote e un *aumento dell'addizionale comunale all'IRPEF di circa 700 milioni di euro*. Sono aumentate anche le tasse auto pagate dalle famiglie (+456 milioni di euro) e le altre imposte sul reddito e sul patrimonio (+459 milioni di euro). Al netto delle partite finanziarie, le uniche voci che registrano un calo sono quelle relative al gettito dell'imposta sulle patenti (-38 milioni) e al gettito delle imposte sui giochi di abilità e concorsi pronostici (- 4 milioni).

Tabella 2.9 - Analisi delle imposte dirette prelevate dalle amministrazioni locali per tipo di tributo. Anni 2006 - 2012 (milioni di euro correnti).

Tipo di tributo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	DIFF (2012 - 2011)
Irpef delle Regioni a statuto autonomo	9.452	11028	13005	11093	12000	12509	12549	40
Addizionale regionale sull'Irpef	6.623	7.352	8.184	8.080	8.167	8.483	10674	2.191
Addizionale comunale sull'Irpef	1.563	2.467	2.922	2.812	2.892	3.225	3.919	694
Imposte sul reddito delle società (Ires)	1.621	2.274	2.407	1.710	1.903	1.982	1.898	-84
Imposta locale sui redditi (Ilor)	0	0	0	0	0	0	0	0
Ritenute sugli interessi e su altri redditi da capitale	542	611	851	469	624	369	485	116
Imposta plusvalenze cessioni azioni (capital gain)	0	0	0	0	0	14	10	-4
Imposte su assicurazione vita e previdenza complementare	4	3	3	2	2	10	1	-9
Imposta sostitutiva su plusvalenze da cessione di azienda	9	10	1	0	0	0	0	0
Imposta sull'incremento del valore degli immobili (Invim)	18	3	4	5	0	0	0	0
Nuova imposta sostitutiva rivalutazione beni aziendali	126	0	0	0	0	101	102	1
Imposte giochi abilità e concorsi pronostici	20	22	24	31	28	20	16	-4
Imposta comunale sull'industria e sulle attività produttive (Iciap)	8	0	0	0	0	0	0	0
Imposta comunale sugli immobili (Ici) - Aree edificabili	649	763	580	567	579	588	0	-588
Imposta municipale unica (Imu) - Aree edificabili	0	0	0	0	0	0	605	605
Imposta sulle patenti	177	187	151	99	193	258	220	-38
Tasse auto pagate dalle famiglie	4.034	4.414	4.442	4.372	4.501	4.531	4.987	456
Altre imposte sul reddito e sul patrimonio	330	339	370	434	371	693	1.152	459
Totale Imposte dirette	25176	29473	32944	29.674	31260	32783	36618	3835

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP

Per quanto concerne le *imposte indirette*, la variazione di gettito tra il 2011 e il 2012 ammonta a poco più di 4 miliardi di euro. Tale variazione è da attribuire, sostanzialmente all'imposta municipale unica (IMU). Nel 2012, il gettito fiscale per IMU, a livello locale, è stato pari a 15 miliardi di euro, mentre l'ICI dell'anno prima ammontava a 9,2 miliardi di euro, La differenza (5,7 miliardi di euro) è parzialmente compensata da una variazione negativa di 1,4 miliardi del gettito derivante dall'imposta addizionale sull'energia elettrica, Sommando quindi la variazione positiva dovuta all'IMU (+5,7 miliardi) alla variazione negativa dell'addizionale sull'energia elettrica (-1,4 miliardi) si perviene ad un aumento complessivo di gettito che somma, considerando anche le altre voci, a 4,1 miliardi di euro (tab. 2.10).

Tabella 2.10 - Analisi delle imposte indirette prelevate dalle amministrazioni locali per tipo di tributo. Anni 2006 - 2012 (milioni di euro correnti).

Tipo di tributo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	DIFF (2012- 2011)
Imposta sul valore aggiunto (Iva)	5.521	5.394	6.188	4.722	6.215	6.642	6.286	-356
Sovrimposta di confine (esclusi gli oli minerali)	1	1	1	0	1	1	1	0
Sovrimposta di confine sugli oli minerali	4	4	3	6	1	0	0	0
Imposta sugli oli minerali e derivati	2.947	3.397	3.948	3.856	3.508	3.768	4.032	264
Tributo speciale discarica	233	229	192	186	173	159	161	2
Imposta sulla birra	171	180	211	162	171	204	164	-40
Imposta sull'energia elettrica	110	169	169	154	154	161	332	171
Imposta sul gas metano	528	606	394	587	567	593	555	-38
Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province	1.448	1.530	1.627	1.553	1.547	1.638	227	-1.411
Imposta di registro e sostitutiva	373	475	472	381	411	413	322	-91
Imposta di bollo	324	321	333	280	327	403	365	-38
Imposta sulle assicurazioni	53	55	59	44	136	150	125	-25
Imposta ipotecaria	189	230	200	182	186	253	213	-40
Pubblico registro automobilistico (Pra)	1.299	1.326	1.249	1.192	1.155	1.242	1.373	131
Imposta sugli spiriti	16	16	20	11	13	6	6	0
Imposta sui tabacchi	490	654	599	540	578	695	598	-97
Diritti catastali	57	60	56	52	65	77	64	-13
Diritti erariali su pubblici spettacoli	2	2	2	2	1	11	9	-2
Proventi dei Casinò	146	152	155	151	158	163	163	0
Imposta sui giuochi. abilità e concorsi pronostici	69	74	50	17	17	17	13	-4
Imposta sul lotto e le lotterie	45	46	215	136	323	296	291	-5
Imposta sulle assicurazioni Rc auto	2.130	2.150	2.071	1.972	2.005	2.316	2.422	106
Contributi concessioni edilizie	3.311	3.427	3.280	2.752	2.530	2.494	2.010	-484
Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni	411	392	403	393	384	438	425	-13
Diritti mattatoi	30	30	30	30	30	30	30	0
Imposta comunale sugli immobili (Ici) - Fabbricati	11441	11980	9105	8895	9084	9230	0	-9230
Imposta municipale unica (Imu)	0	0	0	0	0	0	15004	15004
Tasse auto pagate dalle imprese	956	1.047	1.064	1.019	1.043	1.045	1.062	17
Concessioni governative	144	258	244	251	200	239	246	7
Diritti delle Camere di commercio	1.150	1.210	1.413	1.443	1.448	1.465	1.513	48
Imposta regionale sulle attività produttive (Irap)	37524	39399	36141	31652	31939	32940	33238	298
Altre imposte sulla produzione	43	57	48	71	61	59	0	-59
Imposta sui servizi ricettivi collettivi turistici	0	0	0	0	0	76	61	-15
Tributo funzione tutela e protezione ambiente	214	247	269	277	274	296	322	26
Altre imposte	35	45	36	24	48	114	179	65
Totale imposte indirette	71477	75163	70248	62994	64754	67634	71812	4178

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati relativi ai Conti ed aggregati economici della AP -ISTAT

2.3 La pressione fiscale della Pubblica amministrazione

La pressione fiscale misura la quota di PIL prelevata dalla PA tramite imposte, tasse e contributi sociali allo scopo di finanziare la spesa pubblica. In particolare, è il rapporto tra la somma delle imposte dirette, indirette e contributi sociali (effettivi e figurativi) e il prodotto interno lordo.

Nel periodo considerato, la pressione fiscale del nostro Paese è aumentata di 2,3 punti percentuali, passando dal 42% nel 2006 al 44,3% nel 2012 (tab. 2.11).

Tabella 2.11 - Pressione fiscale in Italia dal 2006 al 2012.

Pressione Fiscale	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pressione fiscale PA	42,0	43,0	43,0	43,3	42,8	42,8	44,3
Di cui Amministrazioni locali	6,6	6,8	6,6	6,2	6,3	6,4	7,0

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP -ISTAT

La pressione fiscale attribuibile alle Amministrazioni locali è aumentata di 0,4 punti percentuali, anche se la variazione percentuale tra il 2012 e il 2006 è maggiore (6%) rispetto la variazione registrata per la PA nel suo complesso (5,4%).

Analizzando le singole voci che compongono il gettito fiscale (tab. 2.12) si osserva che la componente principale della pressione fiscale, per il comparto della Pubblica Amministrazione, è data dalle imposte dirette che pesano, mediamente, per il 15% seguite dalle imposte dirette (14%) e dai contributi sociali effettivi (13%).

Tabella 2.12 - Pressione fiscale suddivisa per tipologia di gettito fiscale del comparto della Pubblica Amministrazione. Anni 2006-2012

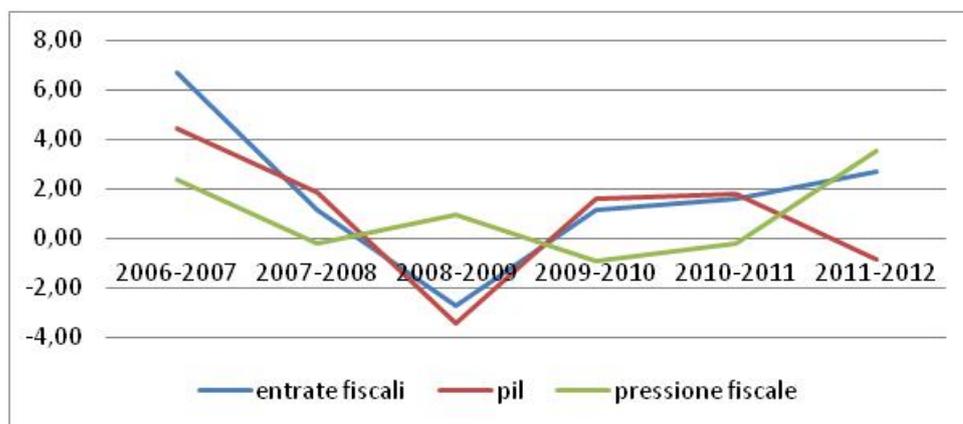
Categoria economica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Imposte indirette	14,8	14,6	13,7	13,6	14,0	14,0	14,9
Imposte dirette	14,3	15,0	15,2	14,6	14,6	14,3	15,2
Imposte c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,8	0,2	0,4	0,1
Contributi sociali effettivi	12,4	12,9	13,5	13,7	13,5	13,4	13,6
Contributi sociali figurativi	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Totale amministrazioni pubbliche</i>	<i>41,7</i>	<i>42,7</i>	<i>42,6</i>	<i>43,0</i>	<i>42,6</i>	<i>42,5</i>	<i>44,0</i>
Imposte indirette della Unione Europea	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Totale	42,0	43,0	43,0	43,3	42,8	42,8	44,3

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati relativi ai Conti ed aggregati economici della AP -ISTAT

2.3.1 La relazione tra la dinamica del PIL e delle entrate

La pressione fiscale è data dal rapporto tra le entrate fiscali e PIL. Le variazioni nella pressione fiscale sono dovute sia a variazioni nel gettito fiscale e/o a cambiamenti del PIL. Al fine di comprendere quali sono stati i motivi dell'incremento (decremento) della pressione fiscale nel periodo considerato, occorre quindi analizzare l'andamento del PIL e delle entrate fiscali della Pubblica Amministrazione. Il PIL nominale cresce dal 2006 al 2008. La crisi economica comporta nel 2009 una caduta del PIL nominale che torna a crescere negli anni successivi salvo poi registrare un decremento nel 2012. Le entrate fiscali, come già descritto precedentemente, crescono dal 2006 al 2012 con la sola eccezione per il 2009. La figura 2.3 mostra il tasso di variazione annuale delle entrate fiscali, del PIL nominale e della pressione fiscale. Tra il 2006 e il 2007 la pressione fiscale è aumentata per effetto di un incremento delle entrate fiscali maggiore rispetto all'incremento del PIL, infatti le entrate fiscali sono aumentate del 6,7% mentre il PIL è aumentato del 4,4%. Tra il 2007 e il 2008 la pressione fiscale è invece diminuita: le entrate fiscali sono aumentate (+1,13%), ma meno dell'incremento del PIL (+1,84%). La pressione fiscale dal 2008 al 2009 aumenta a seguito di una riduzione delle entrate fiscali (-2,74%) minore rispetto alla riduzione registrata dal PIL (-3,45%). Nel 2010 così come nel 2011 la pressione fiscale si riduce rispetto all'anno precedente a seguito di una variazione positiva del PIL nominale maggiore della variazione positiva delle entrate fiscali. Infine, nel 2012 la pressione fiscale aumenta poiché le entrate fiscali aumentano (+2,71%) e il PIL nominale diminuisce (-0,88%).

Figura 2.3 - Entrate fiscali, PIL nominale e pressione fiscale per il periodo 2006-2012 - variazioni in percentuale.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP -ISTAT

2.4 La pressione fiscale delle amministrazioni locali

La pressione fiscale delle amministrazioni locali, se confrontata con quella della PA, dove i conti di tutte le pubbliche amministrazioni sono consolidati, dà una misura del decentramento della capacità impositiva.

La componente più rilevante della pressione fiscale delle amministrazioni locali (tab. 2.13) è rappresentata dalle imposte indirette (4,5% in media nel periodo

considerato) seguita dalle imposte dirette (2% in media), mentre il peso relativo ai contributi sociali, sia effettivi che figurativi, è quasi nullo così come l'impatto delle imposte in conto capitale. La variazione della pressione fiscale attribuibile alle amministrazioni locali non segue un andamento lineare né tantomeno sembra collegato a quello della pressione fiscale complessiva della Pubblica Amministrazione. In particolare, l'incremento di pressione fiscale della Pubblica Amministrazione nel 2012 è pari a 1,5 punti percentuali e deriva da un aumento della pressione fiscale sia delle amministrazioni centrali (0,9 punti percentuali), sia delle amministrazioni locali (0,6 punti percentuali).

Tabella 2.13 - Pressione fiscale suddivisa per tipologia di gettito fiscale delle Amministrazioni centrali, delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

Categoria economica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Imposte indirette	10,0	9,8	9,2	9,4	9,8	9,7	10,3
Imposte dirette	12,6	13,1	13,1	12,7	12,6	12,2	12,9
Contributi sociali figurativi	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale amministrazioni centrali	22,7	23,0	22,5	23,1	22,8	22,5	23,4
Imposte indirette	4,8	4,8	4,5	4,2	4,2	4,3	4,6
Imposte dirette	1,7	1,9	2,1	1,9	2,0	2,1	2,3
Contributi sociali figurativi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale amministrazioni locali	6,6	6,8	6,6	6,2	6,3	6,4	7,0
Contributi sociali effettivi	12,4	12,9	13,5	13,7	13,5	13,5	13,5
Contributi sociali figurativi	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Totale enti di previdenza	12,4	12,9	13,5	13,7	13,5	13,5	13,5

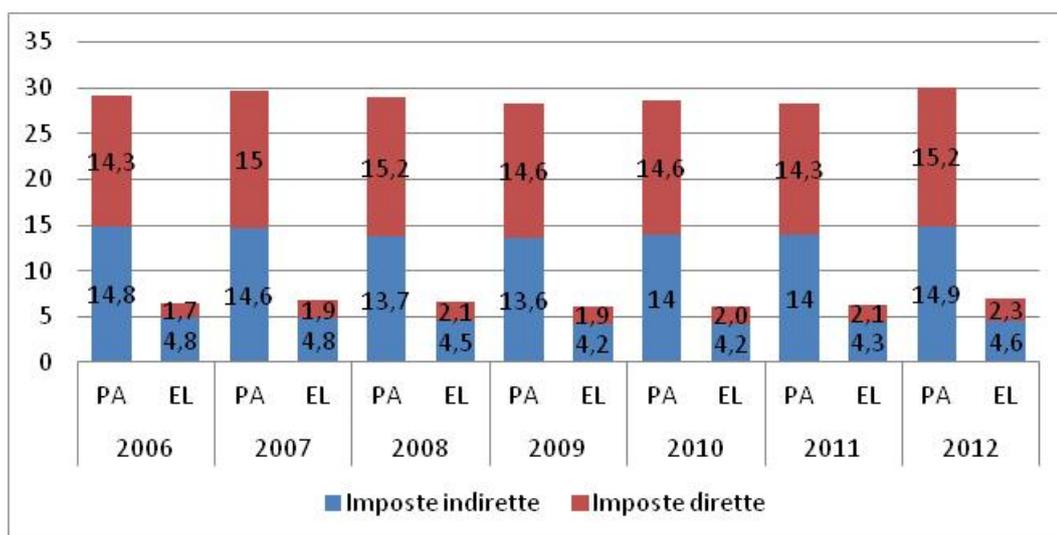
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP

2.5 Pressione tributaria e autonomia tributaria

La pressione tributaria è data dal rapporto tra la somma di imposte dirette e indirette e il PIL.

La pressione tributaria della Pubblica Amministrazione è, in media nel periodo considerato, pari al 29%. Per le Amministrazioni locali, l'indice di pressione tributaria è pari a 6,5%. Le imposte dirette ed indirette contribuiscono in modo identico a determinare la pressione tributaria, mentre le imposte indirette costituiscono la quota più rilevante della pressione tributaria imputabile alle amministrazioni locali (fig. 2.4).

Figura 2.4 - Pressione tributaria suddivisa per fonti di gettito fiscale. Confronto tra Pubblica Amministrazione e Amministrazioni locali.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT Conti ed aggregati economici della AP

Un indicatore - disponibile solamente per le Amministrazioni locali - è l'indice di autonomia tributaria. Questo è dato dal rapporto tra le entrate fiscali (imposte dirette, imposte indirette, imposte in conto capitale e contributi sociali) e il totale delle entrate delle Amministrazioni locali. Come si evince dalla tabella 2.14, l'autonomia tributaria delle Amministrazioni locali tocca il punto di minimo nel 2009 (dove si registra un valore pari al 37,6%) come conseguenza della riduzione del gettito derivante dall'IRAP e dall'IVA, per poi aumentare costantemente sino al 2012, anno in cui si registra il valore massimo dell'autonomia tributaria: 45,8%. Tale valore è dovuto sia all'incremento delle imposte dirette, sia all'aumento delle imposte indirette, mentre le altre voci che compongono le entrate fiscali rimangono pressoché inalterate. Tuttavia, come abbiamo visto al capitolo 1, l'incremento repentino di tale indicatore non corrisponde ad un reale incremento della capacità autonoma di generare risorse, vista la struttura dei trasferimenti residui.

Tabella 2.14 - Autonomia tributaria delle Amministrazioni locali. Anni 2006-2012.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autonomia tributaria	45,1	45,9	43,8	37,6	40,3	42,8	45,8

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati relativi ai Conti ed aggregati economici della AP - ISTAT

2.6 Le entrate delle amministrazioni locali: analisi disaggregata per categorie finanziarie

I bilanci consuntivi (vedi appendice) suddividono le entrate correnti in entrate tributarie, extra tributarie (che in aggregato costituiscono le entrate proprie) e

contributi e trasferimenti correnti, mentre le entrate in conto capitale si ripartiscono nelle voci alienazioni di beni patrimoniali e trasferimenti di capitale. Le spese correnti costituiscono il Titolo I del bilancio di spesa e rappresentano le spese destinate alla produzione e al funzionamento dei vari servizi erogate dall'ente, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi. Infine, le spese in conto capitale (o di investimento) costituiscono il Titolo II del bilancio e individuano tutte le spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale dell'ente pubblico.

Le principali fonti di entrata tributaria delle Regioni a Statuto Ordinario sono le addizionali a tributi statali e le quote di partecipazione al gettito di tributi statali, che possono essere destinate anche per intero alle Regioni; è prevista, inoltre, la possibilità di determinazione delle aliquote, entro limiti prefissati, da parte delle stesse Regioni.

L'autonomia e il sistema finanziario delle Regioni, quindi, consiste anche nella possibilità di istituire tributi propri entro limiti di autonomia impositiva ben definiti dalla legislazione di competenza. Nell'accezione consolidata, nell'ambito dei tributi propri, oltre agli eventuali tributi deliberati e disciplinati dalle Regioni, vengono considerate anche le quote di compartecipazione ai tributi erariali. Con riferimento alle principali imposte attribuite alle Regioni spetta il gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF.

2.6.1 Le Regioni a statuto ordinario

La tabella 2.15 mostra l'andamento delle entrate delle Regioni a statuto ordinario (RSO) per il periodo 2006-2011, espresse in termini di cassa (incassi in conto competenza più incassi in conto residui).

Tabella 2.15 - Le entrate del bilancio delle Regioni a Statuto ordinario, autonomia finanziaria e autonomia impositiva. Anni 2007-2011. Valori espressi in milioni di euro correnti. Dati di cassa.

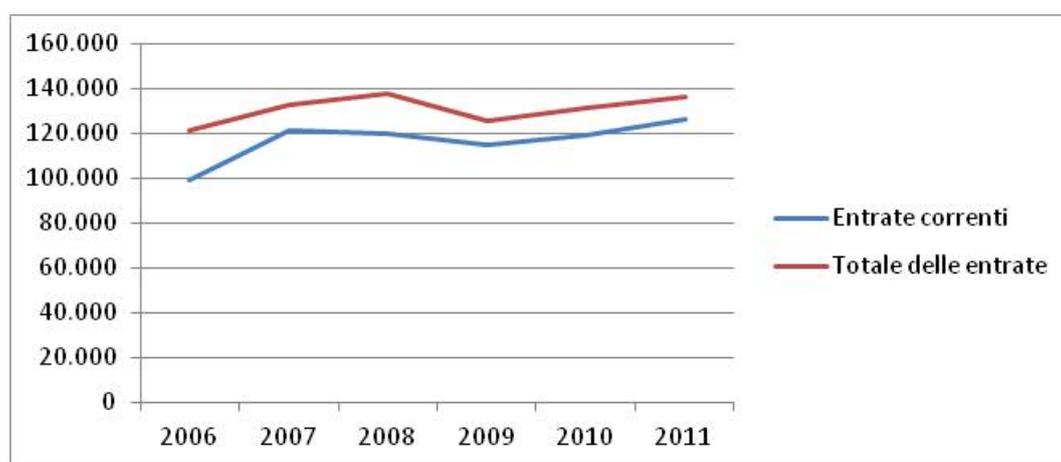
Anni	Correnti			Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e rimborso crediti	Accensione di prestiti	Totale entrate	Autonomia finanziaria %	Autonomia Impositiva %
	Di cui							
	Tributarie	Extra Tributarie	Compartecipazioni a tributi erariali					
2006	52.486	16.755	29.918	7.952	14.130	121.241	70	53
2007	69.969	22.024	29.380	8.963	2.332	132.669	76	58
2008	65.176	17.658	37.515	8.206	9.527	138.083	69	54
2009	67.821	15.552	31.740	6.675	3.792	125.580	72	59
2010	73.915	11.925	33.216	9.282	3.215	131.552	72	62
2011	73.273	20.768	32.321	5.361	4.384	136.108	74	58

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

A livello aggregato, le entrate totali delle Regioni a statuto ordinario variano da un minimo di 125 miliardi di euro del 2009 ad un massimo di 138 miliardi di euro nel 2008, mentre nel 2011 ammontano a poco più di 136 miliardi di euro.

La figura 2.5 mostra l'andamento delle entrate correnti e del totale delle entrate. Dal 2009 in poi si registra un incremento sia delle entrate correnti che delle entrate totali. È interessante notare come a fronte di una riduzione delle entrate correnti nel 2008 le entrate totali aumentano. Tale incremento è dovuto alla crescita delle partite finanziarie che dal 2007 al 2008 passano da 2,3 a 9,5 miliardi di euro più che compensando il calo di poco meno di 1 miliardo di euro delle entrate correnti. Si noti inoltre il valore molto elevato (14 miliardi di euro) delle partite finanziarie nel 2006 dovuto all'accensione di mutui.

Figura 2.5 - Andamento delle entrate correnti e del totale delle entrate. Anni 2006-2011. Valori espressi in milioni di euro correnti.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

Il primo aspetto rilevante da sottolineare riguarda la composizione delle entrate: circa il 90% del totale delle entrate è determinato dalle entrate correnti che a loro volta si suddividono in entrate tributarie, entrate extra tributarie e compartecipazioni a tributi erariali. In media, nel periodo considerato, il 57% delle entrate correnti è determinato dalle entrate tributarie e il 28% dalla compartecipazione erariale, mentre solamente il 15% è dovuto alle entrate extra-tributarie. Tuttavia, la serie storica permette di analizzare come siano cambiati i rapporti di incidenza delle voci che compongono le entrate correnti. Infatti, come mostra la tabella 2.16, le entrate tributarie pesano per il 58% sia nel 2007 sia nel 2011, toccando il minimo nel 2006 (53%) ed il massimo nel 2010 (62%). Tali variazioni sono sostanzialmente compensate da un incremento delle compartecipazioni ai tributi erariali: in corrispondenza della quota minima di incidenza delle entrate tributarie corrisponde il massimo di incidenza delle compartecipazioni (31%) così come il minimo per l'incidenza delle compartecipazioni si registra in corrispondenza del massimo dell'incidenza dei tributi propri. In sostanza, al crescere dell'incidenza delle entrate tributarie diminuisce la quota delle compartecipazioni.

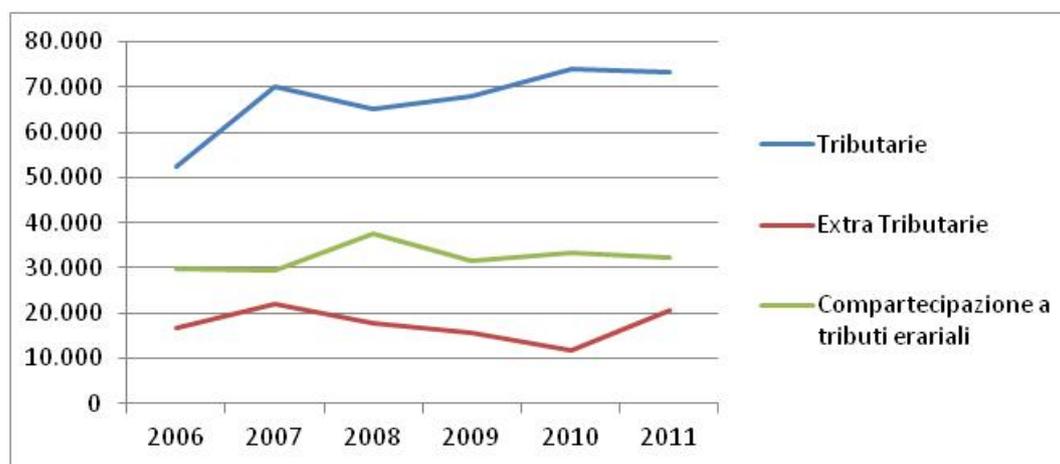
Tabella 2.16 - Incidenza percentuale delle voci di entrata corrente sul totale delle entrate correnti.

Anni	Tributarie	Extra Tributarie	Compartecipazioni a tributi erariali
2006	53	17	30
2007	58	18	24
2008	54	15	31
2009	59	14	28
2010	62	10	28
2011	58	16	26

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

La figura 2.6 confronta il trend delle tipologie delle entrate correnti. È interessante notare due aspetti significativi. Il primo riguarda l'andamento speculare tra le entrate tributarie e le entrate derivanti da compartecipazione. Il secondo riguarda il trend delle entrate extra-tributarie che è decrescente sino al 2010 mentre nel 2011, anno in cui diminuisce l'incidenza delle entrate tributarie e delle compartecipazioni, il valore di tale entrata aumenta sino a raggiungere il valore di 20 miliardi di euro.

Figura 2.6 - Andamento delle entrate correnti suddivise per tipologia. Anni 2006-2011. Valori espressi in milioni di euro correnti. Dati di cassa.

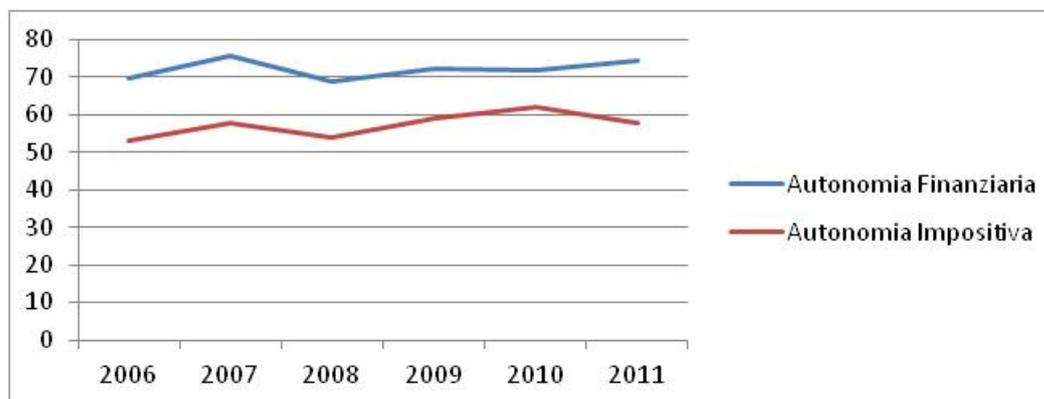


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

Di particolare rilevanza sono gli indicatori economico-finanziari che permettono di scattare una fotografia sullo stato di salute delle Regioni. In particolare, l'autonomia finanziaria misura il grado di autonomia dell'ente ed è data dal rapporto percentuale tra le entrate proprie (tributarie ed extra-tributarie) e le entrate correnti. L'indicatore di autonomia tributaria per le Regioni a statuto ordinario nel periodo 2006-2011 è, in media, pari al 72%. L'autonomia impositiva, invece, esprime la capacità dell'ente di prelevare risorse coattivamente, esercitando la propria potestà impositiva, ed è dato

dal rapporto tra le entrate tributarie e le entrate correnti. Tale valore è, in media, pari al 57% (fig. 2.7).

Figura 2.7 - Autonomia Finanziaria e autonomia impositiva. Anni 2006-2011. Valori percentuali.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

Dal 2007 al 2010 l'indice di autonomia impositiva è aumentato, mentre si registra una lieve riduzione nel 2011. L'interpretazione dell'andamento dell'indice non è univoca. Da una parte esso potrebbe indicare la capacità dell'ente di prelevare risorse coattivamente, esercitando la propria potestà impositiva e dall'altra potrebbe configurare un aumento della pressione tributaria a livello locale, situazione che si riscontra nel caso in cui le addizionali regionali ai tributi statali o altre aliquote impositive determinano un aumento del gettito tributario. Tali considerazioni non tengono conto dell'effettiva capacità delle Regioni di riscuotere i propri tributi e di contrastare l'evasione fiscale.

2.6.2 La Regione Lombardia

La tabella 2.17 mostra l'andamento delle entrate della Regione Lombardia per il periodo 2006-2011.

Tabella 2.17 - Le entrate del bilancio della Regione Lombardia, autonomia finanziaria e autonomia impositiva. Anni 2006-2011. Valori espressi in milioni di euro correnti. Dati di cassa.

Anni	Correnti			Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e rimborso crediti	Accensione di prestiti	Totale entrate	Autonomia finanziaria	Autonomia Impositiva
	Di cui							
	Tributarie	Extra Tributarie	Compartecipazioni a tributi erariali					
2006	14.194	1.699	39	776	2.227	18.984	99,7	89
2007	29.780	2.185	28	928	44	32.964	99,9	93
2008	35.507	1.752	362	1.066	35	38.722	99,0	94
2009	20.673	1.892	376	1.251	9	24.202	98,4	90
2010	21.759	1.354	374	1.011	22	24.519	98,4	93
2011	27.572	1.226	375	633	17	29.822	98,7	95

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

A livello aggregato, le entrate totali della Regione Lombardia rispecchiano il trend delle Regioni a Statuto Ordinario, con un minimo di 19 miliardi di euro del 2006 ed un massimo di 38 miliardi di euro nel 2008, mentre nel 2011 ammontano a circa 30 miliardi di euro.

La quasi totalità delle entrate di Regione Lombardia (circa il 97%) è costituita dalle entrate correnti che a loro volta si suddividono in entrate tributarie, entrate extra tributarie e compartecipazioni a tributi erariali. In media, nel periodo considerato, il 92% delle entrate correnti è determinato dalle entrate tributarie e il 7% dalle entrate extra-tributarie, mentre solamente l'1% è dovuto alle compartecipazioni erariali.

I rapporti delle voci che compongono le entrate correnti non subiscono cambiamenti significativi nel periodo considerato. Infatti, come mostra la tabella 2.18, le entrate tributarie pesano per il 90% nel 2006, sino a raggiungere il 95% nel 2011. Tali variazioni sono compensate da un incremento delle entrate extra-tributarie. Tale aspetto è rilevante nella misura in cui si evidenzia un rapporto diverso tra le varie fonti di entrate tributarie tra Regione Lombardia e le Regioni a statuto ordinario. La quota delle entrate tributarie per la Regione Lombardia è molto più elevata rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario (92% in media contro il 57%), inoltre per la Regione Lombardia assumono rilevanza le entrate extra-tributarie mentre per le altre Regioni sono importanti le compartecipazioni a tributi erariali. Il confronto di questi semplici indicatori conferma che Regione Lombardia è meno dipendente dalle compartecipazioni ai tributi erariali rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario.

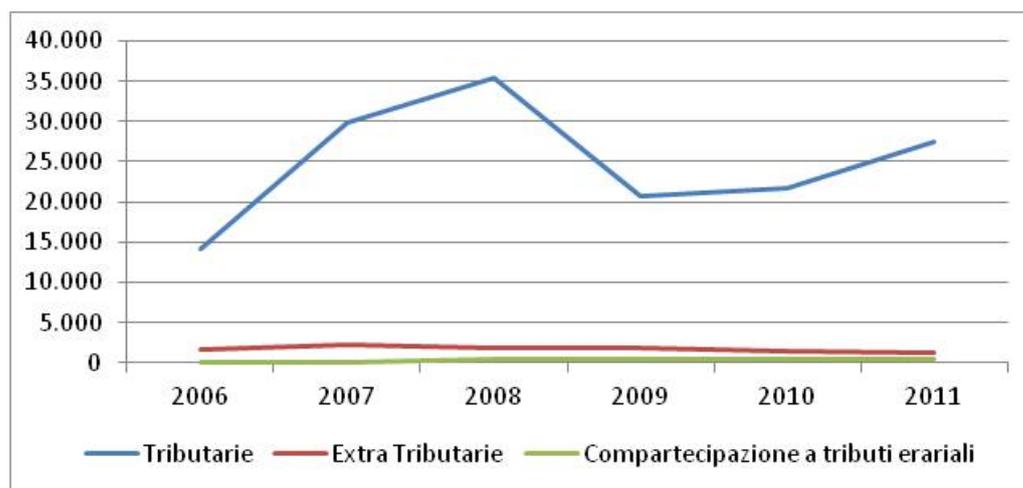
Tabella 2.18 - Incidenza percentuale delle voci di entrata corrente sul totale delle entrate correnti della Regione Lombardia.

Anni	Tributarie	Extra Tributarie	Compartecipazioni a tributi erariali
2006	89,10	10,66	0,24
2007	93,08	6,83	0,09
2008	94,38	4,66	0,96
2009	90,11	8,25	1,64
2010	92,64	5,76	1,59
2011	94,51	4,20	1,28

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

La figura 2.8 confronta il trend delle tipologie delle entrate correnti. Si noti il trend costante nel tempo delle compartecipazioni, mentre le entrate extra-tributarie presentano un andamento decrescente. Le entrate tributarie, invece, sono crescenti nel triennio 2006-2008 e dal 2009 in avanti.

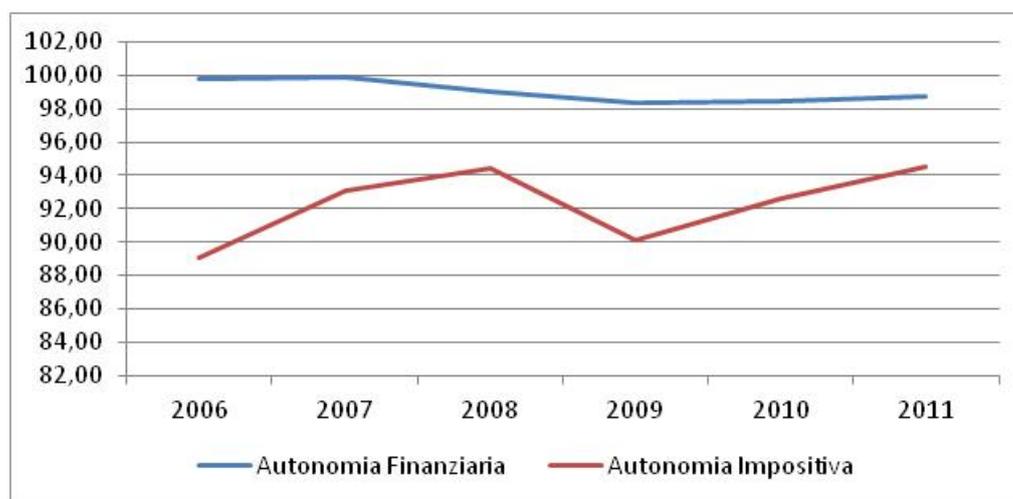
Figura 2.8 - Andamento delle entrate correnti suddivise per tipologia, Regione Lombardia. Anni 2007-2011. Valori espressi in milioni di euro correnti.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

L'autonomia finanziaria è elevatissima e non va mai sotto al 98%, mentre l'autonomia impositiva è in media pari al 92% è ben superiore a quella registrata per le Regioni a Statuto Ordinario. In particolare, l'autonomia finanziaria mostra un trend decrescente, mentre l'autonomia impositiva, una volta toccato il minimo del 90% , sia nel 2006 che nel 2009, cresce sino al 2011 dove registra il valore massimo della serie pari al 95% (fig. 2.9).

Figura 2.9 - Autonomia Finanziaria e autonomia impositiva, Regione Lombardia. Anni 2007-2011. Dati percentuali



Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

2.6.3 Andamento delle entrate delle amministrazioni comunali e relativo impatto sulle spese

Per la rilevazione sui Comuni facciamo riferimento ai dati pubblicati da Istat tratti dai certificati del conto del bilancio dei Comuni. Il periodo analizzato è quello che intercorre tra il 2007 e il 2011 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati disaggregati relativi ai certificati consuntivi dei Comuni). I dati considerati sono espressi in termini di cassa (pagamenti più la voce residui). Il periodo considerato è stato oggetto di molteplici interventi che hanno modificato i rapporti tra Stato e Comuni. Solo nel 2011 le tre manovre di aggiustamento dei conti pubblici (d.l. n.98/2011, d.l. 138/2011, d.l. 201/2011) che si sono succedute nell'arco di sei mesi, hanno addossato al comparto degli enti locali (Regioni, Province e Comuni) un onere in termini di contributo sull'indebitamento netto¹⁸ della pubblica amministrazione di oltre 9 miliardi di euro nel solo 2012 con una crescita anche negli anni successivi (Piperno, 2013). Secondo l'IFEL la chiamata dei Comuni al risanamento dei conti di finanza pubblica è particolarmente onerosa in quanto oltre al taglio dei trasferimenti previsti con le manovre citate, vanno aggiunti anche gli effetti dell'inasprimento dei saldi obiettivo previsti dal Patto di stabilità interno.

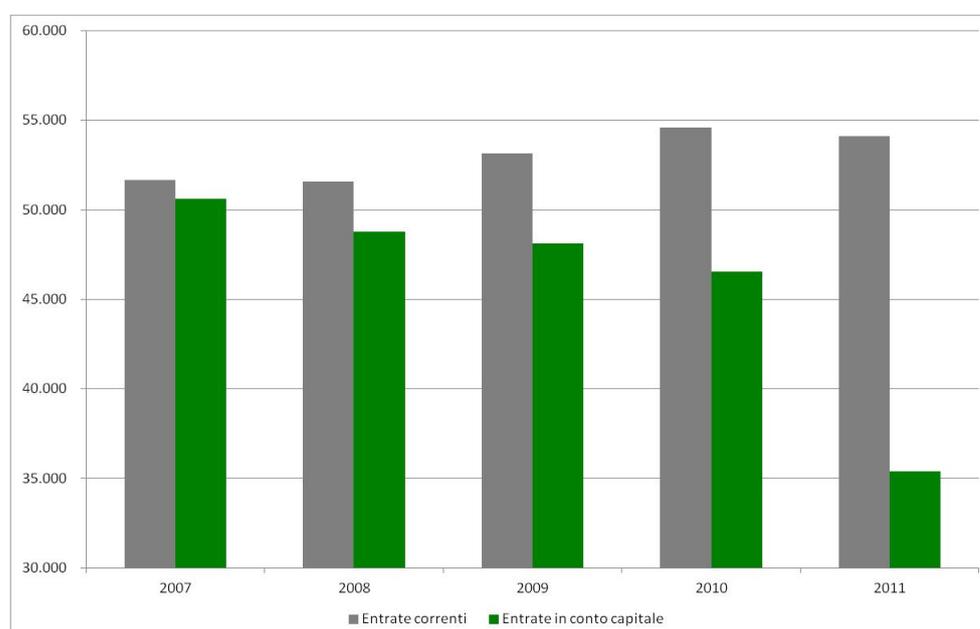
L'abolizione dell'ICI nel 2008 e l'introduzione dell'IMU in forma sperimentale nel 2012 segnano altre due tappe di questo tortuoso momento per la finanza locale che vede da una parte aumentare le entrate tributarie a discapito dei trasferimenti statali (almeno fino al 2011) e dall'altra la riduzione dei pagamenti soprattutto in conto capitale.

¹⁸ L'Istat definisce l'indebitamento/accreditamento netto come il risultato differenziale tra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossioni di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non). Se il saldo è positivo si tratta di accreditamento netto, viceversa, se cioè il saldo è negativo, si tratta di indebitamento netto.

Nel dettaglio la situazione delle entrate relativa al comparto dei Comuni italiani è mostrata in figura 2.10 che evidenzia come a fronte di una relativa tenuta delle entrate correnti che aumentano in misura sensibile, passando dai 51,6 miliardi di euro del 2007 ai 54 miliardi del 2011, si assiste a un calo marcato delle entrate in conto capitale, passate nel giro di 5 anni dai 50 a 35,4 miliardi di euro. Tale calo è attribuibile in gran parte alla riduzione delle entrate da alienazioni e riscossione crediti, riflesso della minore capacità degli enti locali di riscuotere i crediti e del venire meno degli introiti degli oneri di urbanizzazione sulla scia della contrazione del settore delle costruzioni.

L'effetto dell'aumento delle entrate correnti e della riduzione marcata delle entrate in conto capitale determina una riduzione complessiva dell'ammontare delle entrate a disposizione dei Comuni italiani nel periodo considerato, che passano dai quasi 89 miliardi di euro nel 2007 a poco più di 80 nel 2011, con un diminuzione di circa il 10%.

Figura 2.10 - Entrate correnti e entrate in conto capitale dei Comuni. Italia, 2007-2011. Valori espressi in milioni di euro correnti. Dati di cassa.



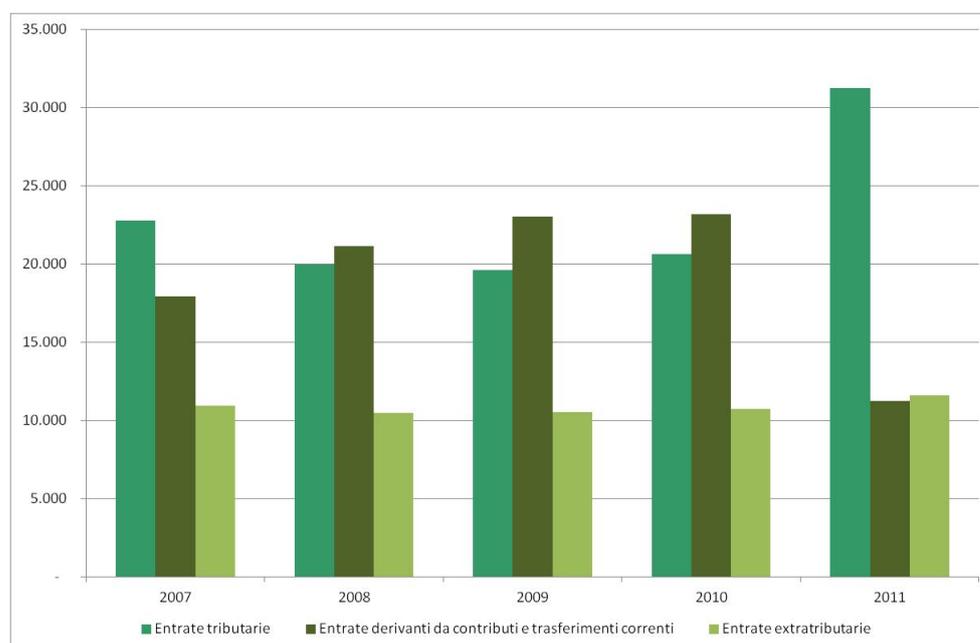
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

Tra le entrate correnti aumenta l'importanza delle entrate tributarie a scapito dei trasferimenti (fig. 2.11). Tale ricomposizione è dovuta principalmente alla riduzione dei trasferimenti erariali conseguenti alla istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio un fondo perequativo destinato ai Comuni alimentato con gettito o quote di gettito di tributi attribuiti ai Comuni e relativi ad immobili ubicati sul loro territorio¹⁹. L'aumento delle entrate tributarie nel 2011 (+11 miliardi di euro) è quasi interamente compensato dalla riduzione delle entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti.

Nell'ultimo biennio si registra anche un leggero aumento delle entrate extratributarie, una tendenza che potrebbe manifestarsi anche nei prossimi anni in presenza di vincoli all'aumento delle pressione tributaria a livello locale.

¹⁹ Il fondo è previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 per la durata di tre anni e fino alla data di attivazione del fondo perequativo (art. 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Figura 2.11 - Entrate tributarie, extratributarie e da trasferimenti dei Comuni. Italia, 2007-2011. Valori espressi in milioni di euro correnti. Dati di cassa.

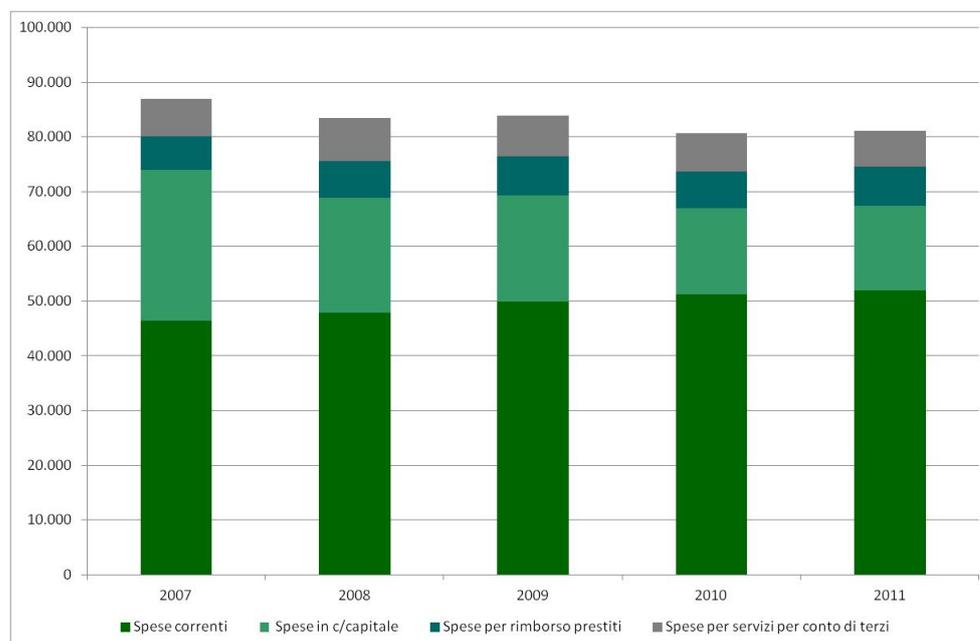


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

Sul fronte delle spese la situazione delle amministrazioni comunali nel periodo considerato risente degli effetti delle manovre di contenimento della spesa pubblica anche se con minore intensità rispetto alle entrate. L'effetto più evidente dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno sui saldi (differenza tra spese e entrate sia di parte corrente che in conto capitale) delle amministrazioni comunali è stato quello di spostare proprio sulle spese in conto capitale l'onere di raggiungimento con la conseguenza che i Comuni hanno progressivamente ridotto la spesa per investimenti e allo stesso tempo hanno dilazionato i pagamenti. La spesa in conto capitale è scesa dai 37 miliardi di euro del 2007 ai 15,6 miliardi di euro del 2011, con un calo di oltre il 40%.

La spesa di parte corrente di contro è cresciuta anche se di poco, passando dai 46 miliardi di euro del 2007 ai 51 miliardi del 2011. Nel complesso le amministrazioni comunali hanno privilegiato, a fronte degli obiettivi di saldo, il mantenimento dell'offerta dei servizi alla popolazione a discapito della spesa per investimenti (fig. 2.12). Ciò è anche una conseguenza della natura del patto di stabilità che impone ai comuni un obiettivo su un cosiddetto saldo di competenza mista, che di fatto vincola i comuni per le spese correnti sulla competenza e per le spese in conto capitale sulla cassa.

Figura 2.12 - Spese correnti e spese in conto capitale dei Comuni. Italia, 2007-2011. Valori espressi in milioni di euro correnti. Dati di cassa



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle Regioni e Province Autonome - Istat

2.7 Conclusioni

Il periodo fiscale dal 2006 al 2011 è stato segnato da importanti avvenimenti sia economico-finanziari internazionali, che di riforme fiscali per l'Italia. La pressione fiscale per l'Italia è passata dal 42% del 2006 al 44,3% del 2012. La pressione tributaria della PA, data dal rapporto tra imposte dirette sommate ad indirette ed il prodotto interno lordo è in media nel periodo considerato pari al 29%. Per le Amministrazioni locali, l'indice di pressione tributaria è pari a 6,5%: le imposte indirette costituiscono la quota più rilevante della pressione tributaria imputabile alle amministrazioni locali. Tuttavia all'interno dello stesso periodo tale percentuale si è assottigliata, infatti l'analisi per categorie finanziarie ha permesso di osservare come il gettito da addizionale IRPEF per le amministrazioni regionali sia passato da 6.623 milioni del 2006 a 10.674 milioni del 2012, mentre l'addizionale comunale è passata 1.563 milioni del 2006 a 3.919 nel 2012. Vi è poi da segnalare per i comuni nel 2012 il gettito proveniente dall'IMU pari a 15 miliardi. Infine i comuni nel 2011 registrano un incremento delle entrate extra-tributarie. Dall'analisi finora fatta è evidente come la pressione fiscale dei comuni sia fortemente aumentata nel periodo analizzato, sia per l'incremento delle entrate da imposte dirette, sia per l'introduzione nel 2011 dell'IMU e di altre imposte indirette e compartecipazioni locali. Nel capitolo successivo, utilizzando i dati di consuntivo disaggregati per funzione e servizio per quanto riguarda le spese e per titolo e risorsa per quanto riguarda le entrate, indaghiamo sulla reale disponibilità di risorse che deriva ai comuni dall'incremento di autonomia finanziaria, soprattutto in seguito alla recente riforma del 2011 e sul conseguente impatto sui livelli di spesa, aprendo un particolare *focus* sulla spesa sociale.

CAPITOLO 3

DECENTRAMENTO TRIBUTARIO ED AUTONOMIA FINANZIARIA: IMPATTO SULLA SPESA DEI COMUNI LOMBARDI

Introduzione

Le riforme della fiscalità locale che hanno interessato gli anni 2006-2011 hanno soprattutto nel 2008 e nel 2011 cambiato fortemente il quadro di riferimento per il finanziamento dei comuni. Abbiamo visto come ciò sia avvenuto più in termini formali, che sostanziali e soprattutto come sia la riforma del 2008, che quella del 2011 siano servite a imporre una riduzione delle risorse di competenza degli enti locali. Ci chiediamo se questo trend nazionale si sia anche verificato per i comuni lombardi e quale sia stato l'impatto sulla spesa complessiva del settore sociale effettuata dai comuni lombardi.

Al paragrafo 3.1 analizziamo per i comuni lombardi il *trend* delle entrate correnti e in conto capitale²⁰ distinte per titoli e proponiamo una riclassificazione del fondo di riequilibrio, che nel 2011, essendo classificato nei consuntivi tra le entrate proprie restituisce un indice di autonomia tributaria falsato. Quindi si descrive la variazione di risorse disponibili dal 2006 al 2011 per i comuni lombardi soffermandosi sulle riforme fiscali del 2008 e del 2011: in entrambi i casi i comuni lombardi hanno perso risorse. Il paragrafo 3.2 analizza il trend della spesa dal 2006 al 2011, distinguendo tra spesa corrente ed in conto capitale e focalizzando l'attenzione sulla spesa sociale e sulle sue modalità di erogazione nei vari servizi in cui è disaggregata.

3.1 Le entrate

A livello aggregato le entrate totali²¹ dei comuni della Lombardia presentano un andamento fortemente decrescente nel periodo considerato 2006-2011: si passa infatti da 21,1 a 14,2 miliardi di euro. Tale andamento è da imputare quasi totalmente alla

²⁰ I dati finanziari di entrata e di spesa presenti in questo capitolo sono stati deflazionati utilizzando il deflatore Istat (<http://www.istat.it/it/archivio/90055>) per i consumi con base 2011.

²¹ In questa parte della ricerca si è ritenuto più efficace utilizzare i dati finanziari in termini di competenza (rispettivamente accertamenti per le entrate e impegni per le spese). Infatti, esaminando i dati di cassa, si è notato uno sfasamento nei trend di crescita e decrescita di entrate e spese (un esempio è relativo al decreto legge n. 93/2008 con il quale viene abolita l'Ici, in questo caso la riduzione delle entrate si riscontra nell'esercizio 2009, invece che nel 2008). È probabile, infatti, che i dati di cassa rilevinò i cambiamenti con uno sfasamento temporale dovuto alla creazione dei residui.

Tutte le elaborazioni e gli indici del presente capitolo sono calcolati utilizzando dati di competenza.

drastica riduzione delle entrate in conto capitale che diminuiscono dagli oltre 12 miliardi di euro del 2006 ai 5 miliardi del 2011, mentre le entrate correnti crescono leggermente fino ad arrivare a toccare i 9,2 miliardi di euro nel 2011 (tab. 3.1).

Quanto evidenziato nell'analisi delle entrate e delle spese delle amministrazioni comunali a livello nazionale è sostanzialmente replicato dal complesso delle amministrazioni comunali della Lombardia.

Tabella 3.1 - Entrate correnti, entrate in conto capitale, entrate totali dei Comuni della Lombardia 2006-2011. Dati di competenza in miliardi di euro.

Anni	Entrate correnti	Entrate in c/capitale	Entrate totali
2006	8,79	12,23	21,02
2007	8,91	11,00	19,91
2008	8,77	6,78	15,55
2009	8,78	4,70	13,48
2010	9,31	4,86	14,17
2011	9,18	5,04	14,22

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

Le entrate correnti, nel loro complesso presentano un andamento mediamente crescente, occorre però mettere in evidenza che si riscontrano, in termini di competenza due variazioni negative, una dell' 1,54% nel 2008 e l'altra dell'1,38% nel 2011.

3.1.1 Le entrate correnti: un'analisi per titoli e categorie

Nella media del periodo considerato, le entrate tributarie hanno un peso del 48% sul totale delle entrate correnti. Esse presentano un andamento decrescente fino al 2008, per poi riprendere a crescere nei tre anni successivi (tab. 3.2).

Tabella 3.2 - Entrate tributarie, entrate extratributarie e entrate da contributi e trasferimenti dei Comuni della Lombardia 2006-2011. Dati di competenza in miliardi di euro.

Entrate	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate tributarie	5.515.923	4.149.997	3.550.888	3.560.199	3.795.531	5.475.474
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	850.063	2.210.810	2.669.442	2.680.973	2.810.861	874.659
Entrate extratributarie	2.420.893	2.549.591	2.552.948	2.540.462	2.703.551	2.831.769
Totale	8.786.879	8.910.398	8.773.278	8.781.634	9.309.943	9.181.902

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

La riduzione delle entrate tributarie negli esercizi 2007 e 2008 è guidata, soprattutto, dalla diminuzione delle entrate da compartecipazione IRPEF (a causa della riduzione

dell'aliquota di compartecipazione dal 6% allo 0,69%) che passano da 1,5 miliardi nel 2006 a poco più di 160 milioni nel 2007 e nel 2008. Nel 2008, invece si sostituisce l'ICI per abitazione principale, che in aggregato sommava a 638 milioni di euro nel 2007, con trasferimenti compensativi. Le entrate tributarie tornano a crescere nel 2010 del 18,76% per gli incrementi di gettito derivanti sia dall'addizionale all'IRPEF (da 407,6 milioni di euro nel 2008 si passa a 419 milioni di euro nel 2010) che dalla compartecipazione all'IRPEF (26 milioni di euro) e l'istituzione di una serie di nuovi tributi, descritti e discussi nel capitolo 1, che, assieme alla compartecipazione IVA, alimentano il Fondo sperimentale di riequilibrio. In particolare, la compartecipazione IVA attribuita ai comuni della Regione Lombardia ammonta, nel 2011, a 635 milioni di euro, mentre le entrate confluite nel fondo sperimentale di riequilibrio sommano a 1,2 miliardi di euro. Di rilievo è l'evoluzione della TARSU che dal 2007 incrementa costantemente sino a raggiungere 1 miliardo di euro nel 2011 (tab. 3.3).

Tabella 3.3 - Le principali entrate tributarie suddivise per categoria. Valori espressi in migliaia di euro

Titolo I: Entrate tributarie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Categoria 1 Imposte	4.423.640	3.192.840	2.600.616	2.616.359	2.653.719	3.119.893
Iciap	440	0	0	0	0	0
Ici	2.363.921	2.411.077	1.808.036	1.788.499	1.815.878	1.772.601
<i>di cui abitazione principale</i>	706.500	638.747	0	0	0	0
Imposta comunale sulla pubblicità	69.270	72.337	87.210	82.929	85.285	80.919
Imposta sulla insegne	17.545	15.499	0	0	0	0
Addizionale Enel	113.573	115.893	109.132	110.629	113.928	114.389
Addizionale Irpef	265.584	372.195	407.635	407.200	419.766	467.439
Compartecipazione Irpef	1.548.556	163.872	160.716	179.229	186.257	57.983
Compartecipazione Iva	0	0	0	0	0	635.490
Categoria 2 Tasse	1.010.913	892.661	894.962	890.963	1.088.503	1.090.544
Tosap	33.437	33.733	31.949	31.144	31.599	30.901
Tarsu	815.548	809.355	829.670	838.383	900.213	1.003.992
Tariffa igiene ambientale	0	0	0	997	133.553	0
Categoria 3 Tributi speciali ed altre entrate tributarie	81.370	64.497	55.310	52.877	53.308	1.265.037
Diritti pubbliche affissioni	16.480	16.504	14.595	13.030	12.778	31.165
Fondo sperimentale di riequilibrio	0	0	0	0	0	1.076.194
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	5.515.923	4.149.997	3.550.888	3.560.199	3.795.531	5.475.474

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

Il trend dei trasferimenti (tab. 3.4) è speculare a quello delle entrate tributarie, dato che le innovazioni apportate alla struttura del sistema fiscale hanno agito sul grado di autonomia impositiva degli enti locali, mantenendo sostanzialmente invariate le risorse. Dal 2008 al 2010, infatti, i trasferimenti aumentano per via dell'introduzione del trasferimento compensativo sull'ICI per abitazione principale (che figura tra i trasferimenti statali); tuttavia l'incremento dei trasferimenti non è mai tale da compensare la riduzione delle entrate tributarie e inoltre l'importo del trasferimento statale "nettato" dal trasferimento compensativo ICI per il triennio 2008-2010²² (1,6

²² Il trasferimento statale al netto del trasferimento compensativo ICI ammonta nel 2008, 2009 e 2010 rispettivamente a 1,66, 1,68 e 1,64 miliardi di euro.

miliardi) è inferiore al valore del trasferimento statale del 2007 (1,7 miliardi). A partire dal 2010 si registra un incremento significativo delle risorse erogate direttamente da Regione Lombardia verso i propri comuni: tra il 2006 e il 2009, il trasferimento medio dalla Regione è pari a 214 milioni di euro e raddoppia, sia nel 2010 (408 milioni), che nel 2011 (444 milioni di euro). Nel 2011, al contrario che nel 2008, i trasferimenti diminuiscono rispetto al 2010 del 20,80% e le entrate tributarie aumentano del 18,04%: la riallocazione di capacità impositiva (in questo secondo caso dal centro alla periferia, mentre nel 2007 si era andati nel verso opposto) ha comportato una riduzione delle risorse disponibili per i comuni. In termini assoluti le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti diminuiscono da 2,7 miliardi di euro nel 2008 a 875 milioni del 2011, mentre le entrate tributarie vanno da 3,56 miliardi del 2008 a 5,4 miliardi del 2011.

Tabella 3.4 - Le entrate da trasferimenti correnti dei Comuni della Lombardia. Valori espressi in migliaia di euro

Titolo II: Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	457.512	1.777.585	2.221.867	2.242.872	2.189.002	235.834
<i>di cui trasferimenti ICI per abitazione principale</i>			559.073	553.252	547.082	*
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	212.783	219.598	218.858	207.347	408.150	443.890
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	69.122	69.373	67.916	69.678	61.279	47.668
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	6.201	5.178	4.048	3.506	2.731	1.062
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	104.446	139.076	156.752	157.570	149.699	146.205
Totale entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	850.063	2.210.810	2.669.442	2.680.973	2.810.861	874.659

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

Note: il dato del trasferimento compensativo per l'anno 2011 come da della spettanza per i comuni della Regione Lombardia ammonta a 532,548 milioni di euro come da spettanza registrata dal Ministero dell'Interno ma, nei bilanci dei comuni, in parte è registrata nel Titolo II e in parte nel Titolo I all'interno del fondo sperimentale di riequilibrio.

Le entrate extra-tributarie (tab. 3.5) sono prevalentemente determinate dai *proventi dei servizi pubblici* e nel periodo considerato registrano un lieve aumento pari a 410 milioni di cui 291 milioni (70%) tra il 2009 e 2011. In particolare, nel 2010 incrementano i proventi derivanti dalla viabilità, circolazione stradale e servizi connessi che fanno registrare un gettito di 213 milioni a cui si contrappone una riduzione degli utili netti delle aziende speciali e partecipate (-95 milioni), mentre nel 2011 i proventi della viabilità, circolazione stradale e servizi connessi si riportano ai valori del 2009 facendo così registrare una variazione negativa (196 milioni), ma aumentano sia i proventi del trasporto pubblico locale (305 milioni), sia gli utili delle società partecipate (161 milioni). Vista la forte riduzione dei trasferimenti, le entrate extra tributarie si collocano, nel 2011, al secondo posto dopo le entrate tributarie, come fonte di gettito per le amministrazioni locali.

Tabella 3.5 - Le entrate extratributarie suddivise per categoria. Valori espressi in migliaia di euro.

Titolo III: Entrate Extratributarie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Categoria 1 Proventi dei servizi pubblici	1,263,464	1,209,748	1,248,463	1,176,894	1,348,253	1,441,994
Segreteria generale, personale e organizzazione	31,968	26,288	25,281	27,666	22,224	22,760
Ufficio tecnico	15,482	14,236	14,240	11,087	11,835	11,333
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio stat.	16,575	12,417	11,164	8,990	7,984	12,455
Uffici giudiziari	223	200	212	656	105	90
Polizia municipale - Risorse generali	23,507	26,550	55,682	25,221	27,071	23,400
Polizia municipale - Risorse finalizzate al cod. stradale	276,143	326,548	325,111	294,744	291,266	281,792
Scuola materna	15,100	13,082	13,323	13,010	12,201	11,866
Istruzione elementare	5,047	3,472	4,676	4,158	4,257	4,560
Istruzione media	1,800	1,000	1,200	798	551	624
Assistenza scolastica, trasporto, refezione, altri serv.	137,745	123,032	125,903	134,467	137,950	139,647
Biblioteche, musei e pinacoteche	3,900	4,100	3,600	4,300	3,600	4,100
Teatri, attività culturali e altri servizi settore culturale	10,098	9,271	11,194	10,345	9,564	8,903
Piscine comunali	2,740	2,288	2,354	1,831	1,856	1,331
Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti	22,955	24,589	23,217	27,509	19,111	24,425
Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo	1,500	1,300	1,600	1,100	1,300	1,000
Servizi turistici	1,008	1,024	1,168	1,229	1,262	1,324
Manifestazioni turistiche	607	616	628	632	831	569
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	10,785	12,007	24,949	25,761	213,872	16,997
Trasporti pubblici locali	8,396	8,091	11,962	8,304	4,390	310,271
Urbanistica e gestione del territorio	7,770	14,859	10,887	7,858	8,058	7,518
Edilizia residenziale pubblica locale	413	425	238	398	334	312
Servizio idrico integrato	158,561	143,121	134,022	125,211	118,625	97,515
Servizio smaltimento rifiuti	60,072	48,084	61,212	62,120	46,884	39,977
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	63,707	62,915	62,520	64,415	69,834	68,706
Proventi dei servizi di prevenzione e riabilitazione	2,600	2,500	2,600	3,200	2,900	2,700
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	83,289	82,229	80,761	77,651	78,658	78,420
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	32,286	32,187	33,695	33,614	34,857	31,848
Servizio necroscopico e cimiteriale	58,785	51,455	51,478	49,132	50,835	51,221
	447,460	479,299	457,955	486,778	468,140	453,595
Categoria 2 Proventi dei beni dell'ente						
COSAP	55,000	420,000	59,000	58,000	61,000	58,000
	68,441	85,436	80,711	50,584	23,440	23,510
Categoria 3 Interessi su anticipazioni e crediti						
Categoria 4 Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	212,946	279,937	235,600	291,085	195,759	356,870
Categoria 5 Proventi diversi	428,583	495,170	530,219	535,120	667,959	555,800
Totale Entrate Extratributarie	2,420,893	2,549,591	2,552,948	2,540,462	2,703,551	2,831,769

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

3.1.2 La pressione fiscale

Una misura approssimativa di pressione fiscale locale può essere ottenuta dividendo le entrate proprie (Titolo I e Titolo III) per la base imponibile IRPEF locale. I valori del PIL a livello comunale non sono infatti disponibili e quindi la base imponibile IRPEF è la proxy che sembra più ragionevole e che è disponibile a livello comunale

Nel periodo considerato la pressione fiscale locale (tab. 3.6) diminuisce di poco più di un punto percentuale, toccando il minimo (4,14%) nel 2008 anno in cui è stata sostituita l'ICI sull'abitazione principale con il trasferimento compensativo. Dal 2008 in avanti la pressione fiscale locale aumenta costantemente sia per l'incremento delle entrate tributarie, sia per l'aumento delle tariffe collegate ai servizi pubblici locali, così mentre l'aumento della pressione fiscale nel 2009 è guidata tendenzialmente dalle entrate tributarie (+ 0,04%), nel 2010 l'incremento è dovuto anche all'incremento delle entrate extratributarie (0,08% è la variazione delle entrate extratributarie e 0,11% è la variazione delle entrate tributarie). Infine, nel 2011, la pressione fiscale aumenta di 0,42 punti percentuali.

Quest'ultimo dato è particolarmente rilevante poiché nel Titolo I non abbiamo inserito le entrate derivanti dal fondo sperimentale di riequilibrio, essendo quest'ultimo ancora distribuito con una logica che ricostruisce la struttura dei trasferimenti soppressi. Pur in assenza del gettito derivante dal fondo di riequilibrio, la pressione fiscale aumenta, sia perché, come visto nel capitolo 1, sono state introdotte nuove imposte locali come l'imposta di scopo e quella di soggiorno, sia perché continua ad aumentare il gettito derivante dalle tariffe dei servizi pubblici (Titolo III) ed infine per l'aumento del gettito da addizionale IRPEF.

Tabella 3.6 - Pressione fiscale locale. Valori assoluti espressi in migliaia di euro.

ANNI	Valori Assoluti			Valori percentuali		
	Titolo I	Titolo III	Base Imponibile Irepf			
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3)	(5)=(2)/(3)	(6)=(4)+(5)
2006	5.515.923	2.420.893	135.300.000	4,08	1,79	5,87
2007	4.149.997	2.549.591	144.700.000	2,87	1,76	4,63
2008	3.550.888	2.552.948	147.300.000	2,41	1,73	4,14
2009	3.560.199	2.540.462	145.000.000	2,46	1,75	4,21
2010	3.795.531	2.703.551	147.900.000	2,57	1,83	4,39
2011	4.399.279	2.831.769	150.200.000	2,93	1,89	4,81

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

3.1.3 L'andamento delle disponibilità finanziarie dei comuni lombardi nel 2006-2011

Abbiamo calcolato la variazione di risorse finanziarie a disposizione dei Comuni della Lombardia dovute alle manovre di finanza pubblica che hanno sostituito l'ICI prima casa con il trasferimento compensativo nel 2008, e successivamente hanno eliminato

del tutto (o quasi) i trasferimenti dallo Stato attraverso l'introduzione del fondo sperimentale di riequilibrio²³.

La variazione di risorse nel 2008 è di 179 milioni di euro (tab. 3.7) pari a circa 18,40 euro pro-capite ed è dovuta a due motivi: il primo è la compensazione incompleta del gettito ICI con il trasferimento compensativo, che genera un decremento di risorse di 80 milioni di euro; inoltre i trasferimenti dallo Stato ai comuni nel 2008 al netto del trasferimento compensativo ammontano a 1,6 miliardi, mentre nel 2007 tale importo era di 1,7 miliardi generando così un ulteriore ammanco di 100 milioni.

Nel 2010 i Comuni dispongono di maggiori risorse per 137 milioni poiché ricevono 200 milioni di trasferimenti in più da Regione Lombardia rispetto all'anno precedente; vi è inoltre una diminuzione di trasferimenti sia dallo Stato per 53 milioni, sia dagli altri enti del settore pubblico per circa 8 milioni.

Nel 2011, anno in cui si registra la variazione più significativa di risorse finanziarie (-352 milioni), le entrate da fondo sperimentale di riequilibrio unitamente all'attribuzione della compartecipazione IVA ammontano a 1,7 miliardi a fronte però di una riduzione dei trasferimenti statali di 1,95 miliardi e di una diminuzione del gettito da compartecipazione IRPEF di 128 milioni. Il decremento di risorse finanziarie ammonta così a 369 milioni di euro a cui si aggiungono minori risorse derivanti da trasferimenti di altri enti del settore pubblico e organismi internazionali (18,7 milioni) per un totale di 388,5 milioni, solo in minima parte compensati dall'incremento di trasferimenti da Regione Lombardia per 35,7 milioni.

Tabella 3.7 - Variazione di risorse finanziarie nel periodo 2006-2011 nei comuni lombardi.

Anno	Variazione		
	Assoluto (migliaia di euro)	Pro-capite (euro)	%
2006-2007	-23.938	-2,49	-1,00
2007-2008	-178.885	-18,41	-5,94
2008-2009	35.886	3,68	1,27
2009-2010	137.628	13,90	4,81
2010-2011	-352.965	-36,44	-11,78

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

²³ Per risorse finanziarie disponibili si intendono le risorse trasferite dallo stato centrale, dalla Regione e dagli altri enti (trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate, trasferimenti da organismi internazionali e trasferimenti da altri enti del settore pubblico). A queste voci vengono aggiunti il dato ICI prima casa, la compartecipazione IVA, il fondo di riequilibrio e la compartecipazione IRPEF, che sono concettualmente assimilabili ad un trasferimento.

3.1.4 L'andamento dell'aliquota addizionale IRPEF nel 2006-2011

L'addizionale IRPEF durante questo turbolento periodo di riforme è stato uno strumento fiscale fortemente utilizzato dai comuni. La tabella 3.8 mostra alcune statistiche descrittive relative all'aliquota addizionale IRPEF nei comuni della Lombardia. Dal 2006 a 2011 l'aliquota media passa dallo 0,29% allo 0,38% raggiungendo il punto di massimo nel 2008 (0,40%). Nel 2008, infatti, a seguito dell'abolizione dell'Ici sull'abitazione principale, i Comuni hanno, in media, alzato l'aliquota di 0,03 punti percentuali mentre dal 2010 al 2011 l'aliquota media è rimasta invariata.

Tabella 3.8 - Aliquota media addizionale IRPEF nei comuni lombardi.

anno	Aliquota media	Varianza	Min	Max
2006	0,29	0,13	0,1	0,5
2007	0,37	0,16	0,1	0,8
2008	0,40	0,16	0,1	0,8
2009	0,40	0,16	0,1	0,8
2010	0,38	0,16	0,1	0,9
2011	0,38	0,15	0,1	0,8

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

Nel 2007 369 comuni (pari al 24%) hanno incrementato l'aliquota, mentre il 45% (690) ha mantenuto l'aliquota costante. Altri 132 comuni hanno nuovamente innalzato l'aliquota nel 2008. Tra il 2009 e il 2010 i comuni hanno mantenuto l'aliquota costante e nel 2011 si assiste ad un incremento dell'aliquota per 63 comuni. Da notare che il numero di comuni che diminuiscono l'aliquota è molto contenuto, fatta eccezione per il 2008 (20 comuni diminuiscono l'aliquota) e per il 2009 (12 comuni).

Nel nostro campione sono presenti comuni per i quali non è stato possibile risalire ad un'aliquota (in media il 30%) confrontabile con quella degli altri comuni, perché dal 2010 molti comuni presentano un sistema di aliquote scaglionate per fasce di reddito e quindi non confrontabili con i comuni che adottano un'unica aliquota (tab. 3.9).

Tabella 3.9 - Variazione dell'aliquota addizionale IRPEF nei comuni lombardi. Anni 2006-2011

Anno	Incremento	Decremento	Costante	Mancanti	Numero comuni
2006-2007	369	3	690	483	1545
2007-2008	132	20	980	410	1542
2008-2009	5	12	1125	389	1531
2009-2010	1	3	942	597	1543
2010-2011	63	3	823	653	1542

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

3.1.5 Relazione tra incremento dell'addizionale IRPEF e decremento delle disponibilità finanziarie seguito alle riforme fiscali

Abbiamo infine verificato se le decisioni di variare l'aliquota dell'addizionale IRPEF fossero legate alla variazione di risorse finanziarie verificatasi nel periodo considerato. In particolare, utilizzando le variazioni finanziarie descritte in precedenza, abbiamo suddiviso i comuni in due gruppi: il primo gruppo contiene i Comuni che hanno subito variazioni finanziarie positive a seguito delle manovre di finanza pubblica, ossia quei comuni che hanno ricevuto risorse maggiori rispetto a quelle che avrebbero ottenuto in assenza di riforme; il secondo gruppo aggrega i Comuni che hanno subito variazioni finanziarie negative. La tabella 3.10 mostra la variazione media di aliquota per i due gruppi. Il gruppo dei comuni che ha subito variazioni negative di risorse finanziarie ha aumentato, in media nel periodo considerato, la propria aliquota addizionale del 13,55% mentre i comuni con variazioni positive hanno aumentato la propria aliquota del 10,35%. La differenza di comportamento è pari al 3,19% ed è statisticamente significativa. Esiste quindi una relazione tra la variazione di aliquota addizionale IRPEF e la variazione di risorse finanziarie a disposizione dei comuni. In particolare, i comuni, le cui risorse sono diminuite in seguito alle riforme fiscali intercorse nel periodo considerato, hanno reagito incrementando maggiormente l'aliquota dell'addizionale IRPEF (13,55%) rispetto ai comuni che hanno ottenuto dalle riforme incrementi di risorse (10,35%).

Tabella 3.10 - Variazione dell'aliquota addizionale IRPEF e differenze di comportamento in relazione alle disponibilità finanziarie nei comuni della Lombardia.

Gruppo	Media (%)	St.error
Variazioni negative delle disponibilità finanziarie	13,55	0,90
Variazioni nulle o positive delle disponibilità finanziarie	10,35	0,94
Differenza	3,19**	1,31

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

3.1.6 Analisi della dinamica di autonomia impositiva e finanziaria

Il 2008 e il 2011 sono due anni di svolta nella dinamica dell'autonomia impositiva dei comuni. Nel 2008, con decreto legge 93/2008 viene soppressa l'ICI per abitazione principale, e compensata da un trasferimento statale; mentre nel 2011 in attuazione della legge 42/2009, si torna a dare maggiore autonomia ai comuni, attraverso la devoluzione di diversi tributi: l'imposta di registro e bollo (con una compartecipazione al 30% del gettito), l'imposta catastale, i tributi speciali catastali, le tasse ipotecarie a cui si somma la totale devoluzione dell'imposta sui redditi fondiari delle persone fisiche, l'imposta di registro e bollo sui contratti di locazione, una quota della cedolare secca sugli affitti delle unità immobiliari ad uso abitativo e la compartecipazione IVA. Questi tributi confluiscono tutti nel fondo di riequilibrio, che è iscritto nel titolo I alla categoria imposte. Anche la voce compartecipazione IRPEF, come noto, nei bilanci dei comuni è iscritta nel titolo I alla categoria imposte.

Poiché per il 2011 e il 2012 la quota di trasferimenti dello stato, decurtata in aggregato dell'ammontare del fondo di riequilibrio, è stata poi ripartita in modo tale da

assicurare di fatto la ripartizione dei trasferimenti da parte dell'amministrazione centrale dell'anno precedente con il meccanismo descritto nel capitolo 1, al fine di poter valutare l'effettiva autonomia tributaria, abbiamo riclassificato le entrate dei comuni. Infatti, dalle entrate tributarie abbiamo scomputato per tutto il periodo 2006 - 2011, la voce compartecipazione IRPEF che consideriamo come un vero e proprio trasferimento, mentre nell'esercizio 2011 sono state sottratte dalle entrate tributarie le voci compartecipazione IVA e Fondo sperimentale di riequilibrio, in cui confluiscono i tributi immobiliari affidati ai comuni. Ovviamente tali operazioni, che hanno ridotto l'ammontare del titolo I hanno dall'altro lato implicato un incremento del titolo II pari alla compartecipazione IRPEF in tutto il periodo e nel 2011 alla compartecipazione IVA e al fondo sperimentale di riequilibrio,

Possiamo così riassumere le riclassificazioni contabili operate:

Titolo I riclassificato = Entrate tributarie - Compartecipazione IRPEF - Compartecipazione IVA - Fondo Sperimentale

Titolo II riclassificato = Trasferimenti + Compartecipazione IRPEF + Compartecipazione IVA + Fondo Sperimentale

L'impatto dei due cambiamenti normativi appena descritti viene analizzato tramite due indicatori che danno conto del grado di autonomia dei comuni nella gestione delle proprie risorse finanziarie: *autonomia impositiva* e *autonomia finanziaria*. L'*autonomia impositiva*, secondo la definizione Istat, è data dal rapporto tra le entrate tributarie e le entrate correnti totali: si tratta di un indicatore in grado di fornire informazioni relativamente alla capacità dell'ente di prelevare coattivamente risorse. L'indicatore di *autonomia finanziaria* è il rapporto tra le entrate proprie (entrate tributarie e entrate extra-tributarie) e le entrate correnti totali; esso indica il grado di autonomia dell'ente nel finanziamento delle proprie spese.

Anche in questo caso utilizziamo, sia le voci contabili del bilancio consuntivo, che le voci da noi riclassificate.

Tabella 3.11 - Indici di autonomia impositiva e finanziaria e peso delle voci trasferimenti e entrate extra-tributarie per i comuni della Lombardia. Anni 2006-2011. Voci da bilancio consuntivo.

Anni	Autonomia Impositiva	Trasferimenti	Entrate extra-tributarie	Autonomia finanziaria
2006	62,8	9,67	27,6	90,3
2007	46,6	24,8	28,6	75,2
2008	40,5	30,4	29,1	69,6
2009	40,5	30,5	28,9	69,5
2010	40,8	30,2	29,0	69,8
2011	59,6	9,53	30,8	90,5

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

Nel caso in cui gli indicatori siano costruiti utilizzando le voci del bilancio consuntivo (tab. 3.11), il grado di autonomia impositiva subisce notevoli variazioni nel periodo considerato (2006-2011), passando dal 63% del 2006 al 40% del 2008 per poi ritornare al 60% nel 2011. Tali variazioni sono dovute dal 2006 al 2007 alla riduzione della compartecipazione IRPEF e successivamente all'abolizione dell'ICI per abitazione

principale nel 2008. Nel 2011 aumenta formalmente l'autonomia impositiva con l'istituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio e della compartecipazione IVA.

Le entrate extra-tributarie contribuiscono in media a generare il 29% delle entrate correnti. Nel periodo considerato si rileva una piccola variazione del 3%. L'autonomia finanziaria ha infatti praticamente lo stesso andamento dell'autonomia impositiva.

I trasferimenti si muovono in maniera opposta all'autonomia impositiva: nel 2008 hanno un peso sulle entrate correnti totali pari a 9,67%, che aumenta nel 2007 e nel 2008 per arrivare al 30,4%; il valore dei trasferimenti si mantiene successivamente costante fino al 2011, quando a seguito della riforma il loro peso torna ai livelli del 2006 (9,53%).

Gli indicatori di autonomia impositiva e finanziaria con le voci contabili riclassificate (tab. 3.12), risultano molto più stabili nel periodo di tempo considerato. Solo nel 2008 essi diminuiscono, a causa dell'abolizione dell'ICI prima casa. Nel 2011 si registra un aumento dell'autonomia impositiva di un punto percentuale dovuto alla riduzione delle entrate totali (causata dalla riduzione dei trasferimenti), che agiscono sul denominatore degli indicatori, sia di autonomia impositiva, che finanziaria.

Tabella 3.12 - Indici di autonomia impositiva e finanziaria e peso delle voci trasferimenti e entrate extra-tributarie per i comuni della Lombardia. Anni 2006-2011. Voci riclassificate.

Anni	Autonomia Impositiva	Trasferimenti	Entrate extra-tributarie	Autonomia finanziaria
2006	45,2	27,3	27,6	72,7
2007	44,7	26,7	28,6	73,3
2008	38,6	32,3	29,1	67,7
2009	38,5	32,6	28,9	67,4
2010	38,8	32,2	29,0	67,8
2011	40,4	28,8	30,8	71,2

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

Nel 2006 la differenza di autonomia impositiva è molto elevata, pari a 17,62, dovuta all'elevato valore della compartecipazione IRPEF, che secondo la nostra riclassificazione è stata fatta confluire tra i trasferimenti. Nel 2007 il gettito da compartecipazione IRPEF subisce una forte riduzione, e quindi la differenza di autonomia si assottiglia: una parte della compartecipazione IRPEF viene sostituita da trasferimenti centrali che quindi incrementano l'ammontare di risorse iscritte nel titolo II (tab. 3.13).

La differenza tra i due indicatori è lieve dal 2007 al 2010, per poi aumentare di nuovo nel 2011, in cui arriva a 19,27. Questa elevata differenza tra i due indicatori evidenzia come la riforma del 2011, abbia generato una "falsa" autonomia impositiva per i comuni, spostando risorse nel titolo I, tra le entrate tributarie, ma di fatto, come abbiamo visto al capitolo 1, distribuendole secondo la logica e la modalità del trasferimento.

Nel periodo 2006-2011, le riforme attuate non hanno quindi fatto variare il grado di autonomia tributaria/finanziaria, o, addirittura, come nel 2008 con la soppressione l'Ici per abitazione principale, hanno al contrario comportato una diminuzione dell'autonomia impositiva.

Tabella 3.13 - Differenze di autonomia impositiva e finanziaria tra le voci da bilancio consuntivo e riclassificate.

Anni	Differenza di Autonomia Impositiva
2006	17,62
2007	1,84
2008	1,83
2009	2,04
2010	2,00
2011	19,27

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi- AIDA PA

3.2 Le spese

Le spese totali (titolo I - c/corrente - titolo II - c/capitale) delle amministrazioni comunali della Lombardia seguono a livello aggregato lo stesso andamento delle entrate totali, in particolare esse sono diminuite nel periodo considerato da 19,1 miliardi del 2006 a 12,2 miliardi nel 2011.

Tabella 3.14 - Spesa dei comuni della Lombardia. Anni 2006-2011. Dati di competenza in miliardi di euro e tassi di variazione in percentuale rispetto al totale delle spese.

Anni	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Spese capitali	10,99	9,81	5,66	3,53	3,63	3,5
(variazione %)	-	-6,21	-22,79	-15,07	0,83	-1,09
Spese in c/corrente	8,16	8,39	8,44	8,45	8,92	8,77
(variazione %)	-	1,20	0,27	0,09	3,93	-1,22
Totale spese	19,15	18,19	14,10	11,98	12,55	12,26
(variazione %)	-	-5,01	-22,52	-14,98	4,76	-2,31

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

Le spese in conto capitale (tab. 3.14) decrescono dal 2006 al 2009 (-6,21% nel 2007, -22,79% nel 2008, -15,07% nel 2009). Nel 2010 tornano a crescere, per poi diminuire di nuovo nel 2011. Le spese correnti al contrario presentano un trend lievemente positivo nel periodo, e decrescono nel 2011 rispetto all'esercizio precedente dell'1,22%.

I bilanci comunali classificano le spese in 12 funzioni, di cui le più rilevanti in termini di quota sul totale sono l'Amministrazione, gestione e controllo (che nel periodo considerato rappresenta in media il 29%, l'Istruzione pubblica (12%), Viabilità e trasporti (10%), Gestione del territorio e dell'ambiente (17%) e il Settore sociale (19%), Complessivamente in queste funzioni si concentra l'87% delle spese correnti,

3.2.1 La spesa del settore sociale

La spesa sociale nei comuni della Regione Lombardia, nel periodo 2006-2011, ammonta, in media, a 1,6 miliardi di euro e equivale a poco più del 19% delle spese correnti dei comuni. L'impatto della spesa sociale sul totale della spesa corrente non solo è mutato nel periodo di tempo osservato, ma segue un trend opposto rispetto al totale della spesa corrente; così mentre la spesa corrente aumenta di 35 euro pro-capite dal 2006 al 2011, la spesa sociale, nello stesso arco temporale, diminuisce di 10 euro pro-capite (tab. 3.15).

Tabella 3.15 - Spesa corrente e Spesa sociale dei Comuni della Regione Lombardia. Anni 2006-2011.

Anno	Valori assoluti (milioni di euro)		Valori pro-capite (euro)		Tasso di variazione(%)	
	Spesa corrente	Spesa Sociale	Spesa corrente	Spesa Sociale	Spesa corrente	Spesa Sociale
2006	8.159	1.621	868,50	172,61		
2007	8.388	1.650	885,76	174,23	1,99	0,94
2008	8.437	1.645	883,87	172,35	-0,21	-1,08
2009	8.450	1.659	880,13	172,84	-0,42	0,28
2010	8.920	1.626	923,07	168,24	4,88	-2,67
2011	8.767	1.576	903,43	162,39	-2,13	-3,47

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

La spesa sociale non segue il trend della spesa corrente: dal 2006 al 2009 infatti la spesa per le funzioni sociali si mantiene costante, mentre diminuisce di 35 milioni di euro nel 2010 (-2,67% rispetto al 2009) e di 50 milioni di euro nel 2011 (-3,47%). Tale trend è in netto contrasto con l'evoluzione della spesa corrente che nel 2010 cresce di 470 milioni di euro (+ 4,88%) e nel 2011 diminuisce (-2,13%) ma meno rispetto alla spesa sociale.

Analizziamo ora nel dettaglio l'evoluzione della spesa sociale nella sua articolazione per servizi. In particolare, focalizziamo l'attenzione sulla spesa per servizi ai bambini²⁴, anziani²⁵ e servizi diversi alla persona²⁶. La somma della spesa per questi tre servizi equivale a circa il 90% della spesa per le funzioni sociali dei comuni. I comuni della Lombardia spendono in media, nel periodo considerato, 850 milioni di euro (52%) per i servizi alla persona, 442 milioni di euro per i servizi ai bambini (27%) e 167 milioni di euro per i servizi agli anziani (10%) (tab. 3.16).

²⁴ I servizi per bambini corrispondono alla voce di bilancio "servizi per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori".

²⁵ I servizi per anziani corrispondono alla voce di bilancio "Servizi per strutture residenziali e di ricovero per anziani".

²⁶ I servizi alla persona corrispondono alla voce di bilancio "Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona".

Tabella 3.16 - Spesa corrente per i servizi ai Bambini, Anziani e alla Persona dei Comuni della Regione Lombardia. Anni 2006-2011.

Anno	Valori Assoluti (milioni di euro)			Valori pro-capite (euro)			Tasso di variazione (%)		
	Bambini	Anziani	Persona	Bambini	Anziani	Persona	Bambini	Anziani	Persona
2006	458	181	817	48,74	19,27	86,96			
2007	437	172	868	46,19	18,19	91,61	-5,24	-5,59	5,35
2008	441	156	878	46,16	16,37	91,96	-0,08	-10,04	0,39
2009	447	170	871	46,59	17,68	90,70	0,93	8,02	-1,38
2010	445	166	843	46,07	17,15	87,28	-1,10	-2,97	-3,77
2011	425	162	817	43,79	16,67	84,18	-4,96	-2,80	-3,55

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

La riduzione della spesa sociale è nel 2008 molto marcata (in termini percentuali) per il servizio anziani mentre per i bambini e i servizi alla persona la spesa rimane quasi invariata. Nel 2011 la spesa per bambini diminuisce del 4,96%, quella degli anziani del 2,80% e quella dei servizi alla persona del 3,55%.

La sola classificazione per servizi non è tuttavia sufficiente per comprendere l'evoluzione della spesa sociale dei comuni. Per questo motivo, viene utilizzata la classificazione economica (ossia per intervento di spesa) che permette di disaggregare la spesa sociale in una serie di interventi tra cui quello relativo alla spesa per il personale, alla spesa per prestazioni di servizi e alla spesa per trasferimenti. In particolare, questi tre interventi di spesa sommano a 1,5 miliardi di euro e coprono circa il 96% del totale della spesa sociale.

La spesa per il personale è diminuita, nell'arco di tempo considerato, di 41 milioni di euro (5 euro pro-capite) così come è diminuita la spesa per i trasferimenti che i comuni erogano a favore di particolari soggetti per un importo pari a 139 milioni di euro (14 euro pro-capite), mentre è aumentata la spesa per prestazioni di servizi di 159 milioni di euro (16 euro pro-capite) (tab. 3.17).

Tabella 3.17 - Spesa corrente articolata negli interventi di Personale, Prestazione di Servizi e Trasferimenti (tras.ti) dei comuni della Lombardia. Anni 2006-2011.

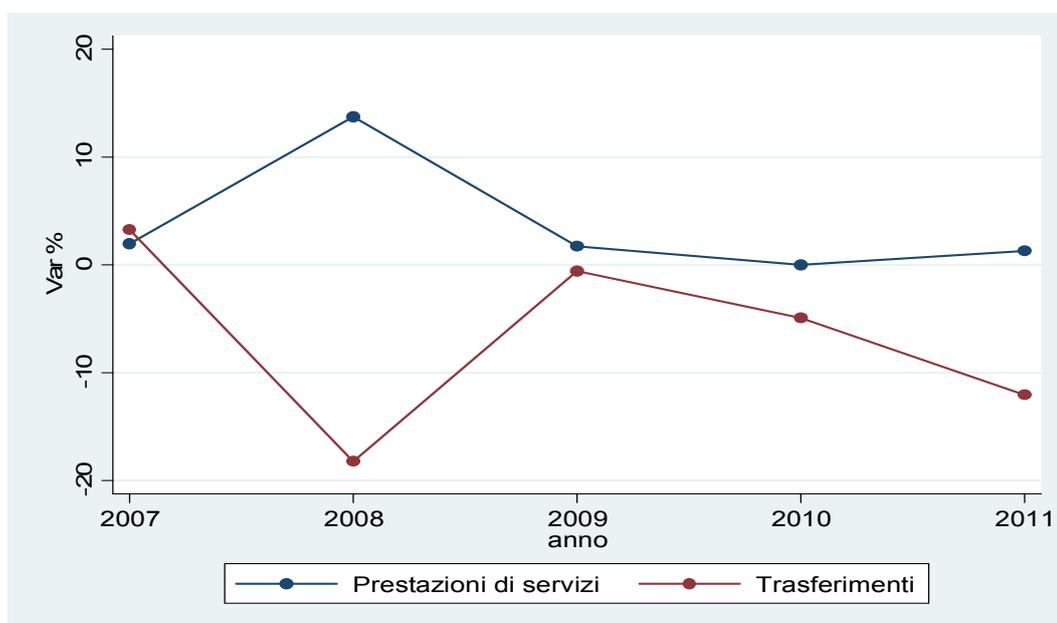
Anno	Valori Assoluti (milioni di euro)			Valori pro-capite (euro)			Tasso di variazione (%)		
	Personale	Prestazione servizi	Tras.ti	Personale	Prestazione servizi	Tras.ti	Personale	Prestazione servizi	Tras.ti
2006	352	679	506	37,47	72,28	53,82			
2007	346	698	526	36,55	73,68	55,56	-2,45	1,94	3,23
2008	334	800	434	34,95	83,81	45,41	-4,36	13,75	-18,26
2009	336	819	434	34,96	85,27	45,16	0,03	1,73	-0,57
2010	326	824	415	33,73	85,29	42,93	-3,53	0,02	-4,93
2011	311	838	366	32,03	86,37	37,75	-5,03	1,27	-12,08

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

I dati suggeriscono che i comuni hanno sostituito i trasferimenti monetari con prestazioni di servizi. Analizzando il trend delle variazioni annuali nelle spese per

prestazioni di servizi e trasferimenti si riscontra un andamento speculare tra i due interventi. In particolare, tra il 2007 e il 2008, ad un incremento della spesa per prestazioni di servizi del 13,75% corrisponde una diminuzione dei trasferimenti del 18,26%, mentre nel 2011 i trasferimenti diminuiscono del 12% e le prestazioni di servizi aumentano di 1,27% (fig 3.1).

Figura 3.1 - Tasso di variazione della spesa corrente per prestazioni di servizi e trasferimenti nei comuni della Lombardia. Anni 2006-2011



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

La contrazione della spesa sociale è guidata, in termini assoluti, dalla diminuzione della spesa per i servizi alla persona. In particolare, dal 2009, la spesa per i servizi alla persona (tab. 3.18) diminuisce a seguito della diminuzione sia della spesa per il personale (5,8 milioni di euro) sia, soprattutto, per la riduzione dei trasferimenti (59 milioni di euro) che non è compensata dall'incremento della spesa per prestazioni di servizi (19 milioni di euro).

Nello specifico è utile ricordare che nei trasferimenti dedicati ai servizi alla persona possono rientrare i contributi che i comuni erogano a favore di particolari categorie di richiedenti come i rifugiati, anziani, persone e famiglie indigenti, o famiglie affidatarie; nelle prestazioni di servizi dedicati ai servizi alla persona rientrano le prestazioni di terzi, come ad esempio le prestazioni per assistenza ai senza fissa dimora, oppure i servizi di assistenza domiciliare e i progetti di carattere sociale.

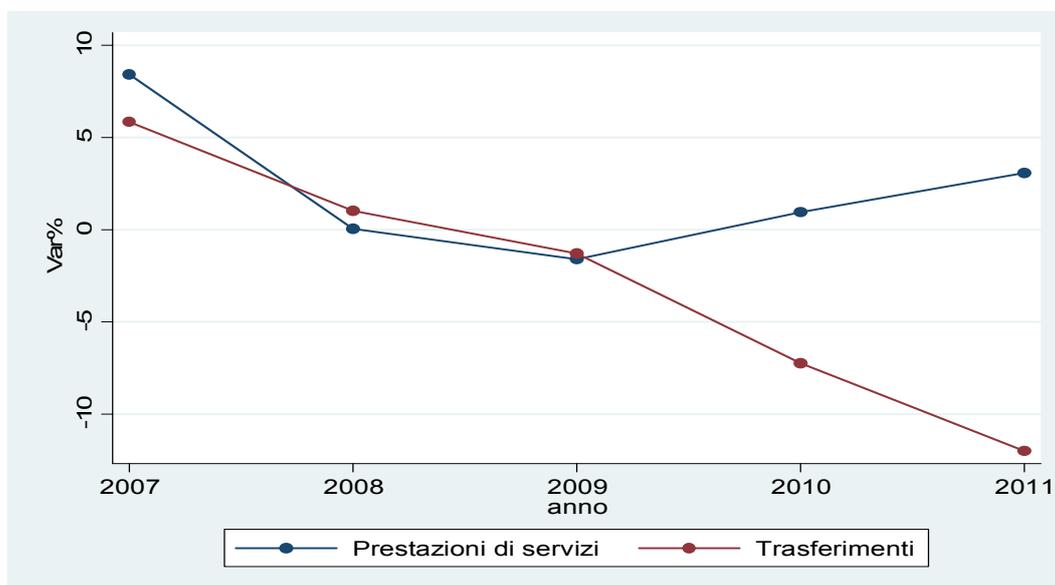
Tabella 3.18 - Spesa corrente per i servizi alla persona articolata in interventi dei Comuni della Regione Lombardia. Anni 2006-2011.

Anno	Valori Assoluti (milioni di euro)			Valori pro-capite (euro)			Tasso di variazione (%)		
	Personale	Prestazione servizi	Tras.ti	Personale	Prestazione servizi	Tras.ti	Personale	Prestazione servizi	Tras.ti
2006	127	340	314	13,54	36,17	33,37			
2007	129	371	334	13,65	39,22	35,32	0,87	8,43	5,84
2008	128	375	341	13,38	39,25	35,69	-1,99	0,07	1,03
2009	129	371	338	13,47	38,62	35,23	0,65	-1,60	-1,28
2010	126	377	316	13,04	38,99	32,69	-3,16	0,96	-7,21
2011	124	390	279	12,73	40,19	28,77	-2,42	3,08	-11,98

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

L'andamento delle spese per prestazioni di servizi e trasferimenti si riflette nei loro tassi di variazione. La forbice nei tassi di variazione della spesa per prestazioni di servizi e trasferimenti permette di apprezzare il trend crescente collegato alla prima e quello decrescente collegato alla seconda (fig. 3.2).

Figura 3.2 - Tasso di variazione della spesa corrente per servizi alla persona relativo alle prestazioni di servizi e trasferimenti. Anni 2006-2011



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

Si assiste a una riforma della modalità di erogazione del servizio, che veniva prima erogato direttamente dall'ente locale e che ora viene invece affidato a società o cooperative esterne di cui il comune compra il servizio.

A tal proposito si ricorda che la legge regionale 1 del 2003 ha previsto la trasformazione delle IPAB in ASP, Fondazioni e Associazioni. Le ASP (Aziende di Servizi alla Persona) sono enti di diritto pubblico dotati di autonomia statutaria, contabile, tecnica e gestionale. Seppur operanti nell'ambito del diritto pubblico devono

adottare una forma di gestione basata sulla contabilità e sul controllo di gestione tipici delle società di capitale. Le *Fondazioni* sono istituzioni di carattere privato senza finalità di lucro con un proprio reddito che deve necessariamente derivare da un patrimonio assegnato loro al momento della costituzione da parte di un fondatore (un privato, più persone congiuntamente o una persona giuridica) tramite un atto pubblico o una disposizione testamentaria. Le *Associazioni* sono enti no profit derivanti da un contratto, denominato "atto costitutivo", con cui più soggetti decidono di riunirsi per perseguire uno scopo di natura ideale. In Lombardia nel 2005 il 90% del totale degli enti trasformati aveva scelto la forma giuridica privata di Fondazione.

Ovviamente i momenti di *stress finanziario* a cui gli enti locali sono stati sottoposti nel periodo 2006-2011 ha con molta probabilità indotto ad un utilizzo sempre più marcato di tali fondazioni per garantire la fornitura di servizi sociali. Tali fondazioni si configurano come privati che vendono i propri servizi alla pubblica amministrazione, la quale registra quindi un esborso alla voce prestazione di servizi. Nel caso invece di ASP, che sono aziende di diritto pubblico, l'amministrazione può effettuare dei veri e propri trasferimenti che finanziano almeno parte dell'erogazione del servizio.

È importante sottolineare come tale cambiamento organizzativo-strutturale di erogazione del servizio sociale sia comunque stato accompagnato da un decremento delle risorse dedicate al settore. Resta da verificare se tale minore esborso è interamente frutto di una più efficiente gestione dovuta alla esternalizzazione del servizio o ad un abbassamento di standard o target prima garantiti con le IPAB. Per effettuare tale verifica è necessario esplorare dati di tipo fisico relativi all'output prodotto e agli input utilizzati prima e dopo la riforma implicata dalla legge regionale n.1 del 2003.

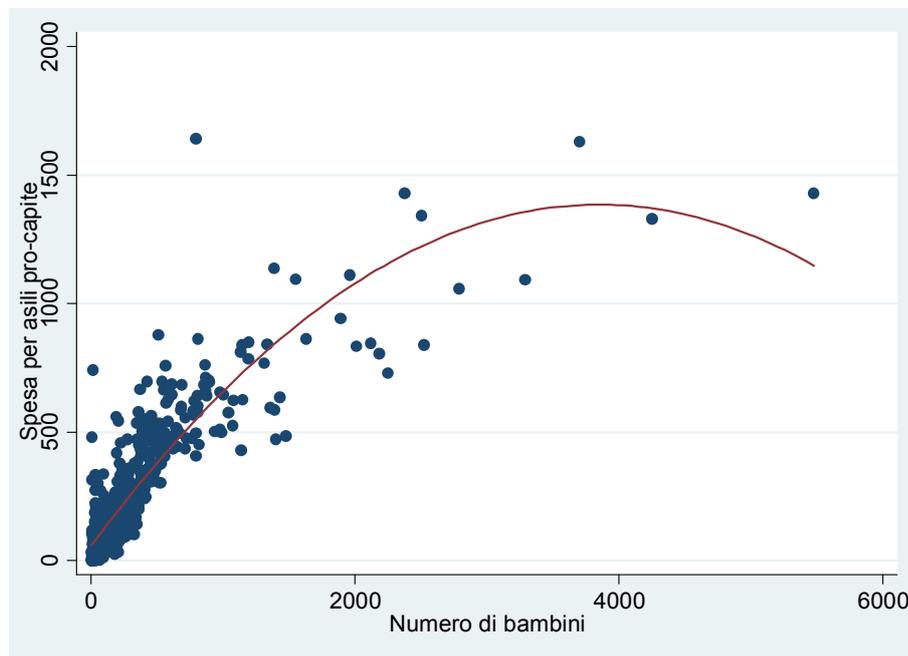
3.2.2 Analisi dei servizi erogati con la spesa sociale disaggregata per cluster di popolazione omogenea

I servizi che abbiamo finora analizzato all'interno della spesa sociale si riferiscono a categorie di utenti ben definite. In particolare i servizi di asilo e scuola materna sono fruiti dalla popolazione compresa tra 0-5 anni, mentre i servizi per gli anziani dalla popolazione con età superiore a 65 anni e servizi alla persona in genere da ogni fascia demografica, ma con più probabilità da persone non in età lavorativa e quindi comprese tra 0-17 e superiori a 65 anni.

Servizio Asili

Al fine di comprendere l'andamento di questo tipo di spesa, analizziamo la relazione tra la spesa pro-capite (spesa complessiva sulla popolazione residente nel Comune in età compresa tra 0 e 5 anni) relativa al servizio asilo sul numero di bambini nella media del periodo considerato. In particolare abbiamo suddiviso i comuni in classi omogenee di popolazione (le classi utilizzate sono 500) e per ciascuna classe abbiamo utilizzato il valore medio della spesa pro-capite e del numero di bambini. Tale relazione a forma di "U" rovesciata è evidenziata graficamente alla figura 3.3, dove sono rappresentati tutti i comuni escluso Milano.

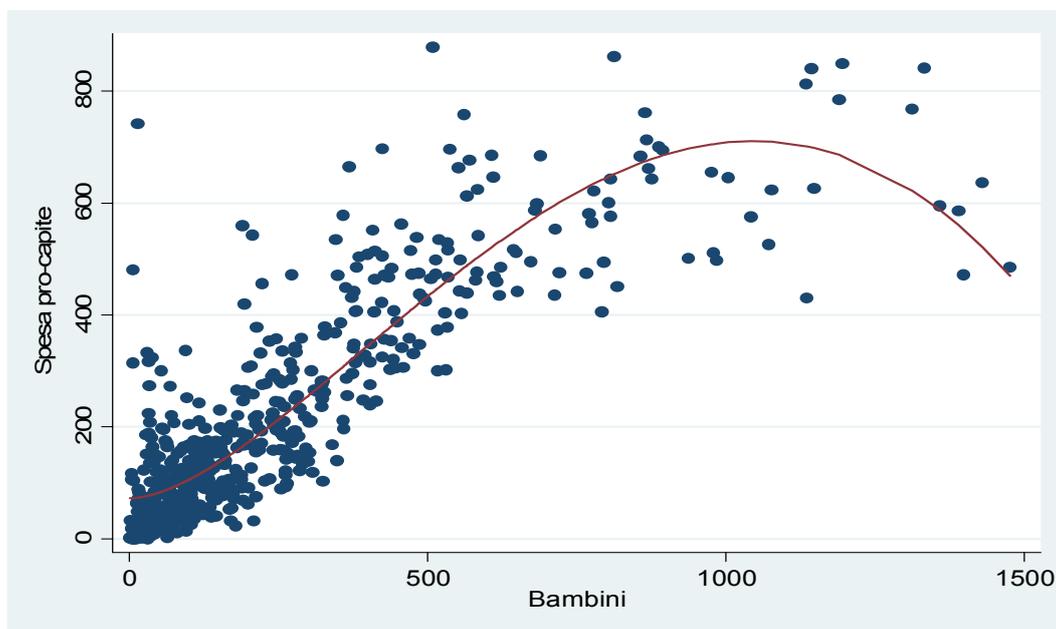
Figura 3.3 - Relazione tra spesa pro-capite del servizio asili e il numero di bambini per i comuni lombardi ad esclusione di Milano. Valori medi periodo 2006-201



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

Se restringiamo l'analisi ai comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti (fig.3.4) che rappresentano il 97,5% delle osservazioni (1.506 comuni su 1.545), la relazione a forma di "U" rovesciata continua ad essere valida. In particolare, all'aumentare del numero di bambini aumenta la spesa pro-capite sino ad una determina soglia oltre la quale la spesa pro-capite diminuisce: il valore della spesa pro-capite per comuni con un numero di bambini elevato (1.500) è molto simile a quello registrato da comuni con un numero di bambini pari a 500. Il tratto decrescente della curva, attribuibile a comuni di dimensioni medio-grandi (da 16 mila a 25 mila abitanti), è indicativo della presenza di economie di scala nella fornitura di questo servizio, oltre una certa soglia di numero di bambini.

Figura 3.4 - Relazione tra spesa pro-capite e numero di bambini (0-5 anni) per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. Valori medi periodo 2006-2011.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

Per meglio comprendere questo fenomeno, estendiamo quindi l'analisi per il servizio asili a cluster di comuni costruiti sul rapporto tra il numero di bambini (popolazione 0-5) e la popolazione. Per ciascun anno e per ciascun comune tale rapporto è stato utilizzato al fine di raggruppare i comuni in 5 classi omogenee (quintili) ciascuna contenente, in media, 308 comuni. In particolare, la prima classe di comuni, che corrisponde al primo quintile, contiene i comuni che hanno, in media nel periodo considerato²⁷, un numero di bambini (popolazione 0-5) pari al 4,8% del totale della popolazione, il secondo quintile contiene i comuni con un percentuale di bambini tra il 4,8 e il 5,5, il terzo i comuni con una percentuale tra il 5,5 e il 6,1, il quarto con una percentuale tra il 6,1 e il 6,8 e il quinto con una quota di bambini compresa tra il 6,8 e il 12,4 (valore massimo percentuale di bambini).

Tabella 3.19 - Distribuzione dei bambini nelle classi di comuni lombardi (in percentuale). Anni 2006-2011.

anno	1° quintile	2° quintile	3° quintile	4° quintile	5° quintile	Totale
2006	5.50	33.13	24.59	20.81	15.97	100.00
2007	5.65	34.25	22.16	21.52	16.43	100.00
2008	6.32	32.16	24.66	21.10	15.77	100.00
2009	5.94	34.79	20.11	21.98	17.17	100.00
2010	5.66	33.78	21.24	22.02	17.29	100.00
2011	5.53	33.72	22.54	20.86	17.35	100.00

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

²⁷ Poiché i quintili sono costruiti per ciascun anno, il valore relativo al rapporto tra numero di bambini e totale della popolazione di ciascun comune varia per ogni anno. Per facilitare la lettura, le percentuali espresse sono da considerarsi come valore medio del periodo di riferimento (2006-2011).

Tabella 3.20 - Spesa pro-capite per bambino nelle classi di comuni lombardi. Anni 2006-2011. Euro.

anno	1° quintile	2° quintile	3° quintile	4° quintile	5° quintile
2006	83.21	159.89	141.73	108.82	71.94
2007	99.81	166.75	136.79	132.40	85.15
2008	103.63	162.94	175.62	136.18	83.73
2009	94.12	185.19	171.44	146.26	95.43
2010	86.45	170.31	189.70	168.89	89.51
2011	73.94	178.16	171.84	163.53	95.02

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

Notiamo che in media (tab. 3.19), nel secondo quintile si trova più del 30% dei bambini lombardi, il che potrebbe dipendere dal fatto che in questa classe ricadono i comuni più popolosi della Lombardia.

Osservando la spesa pro-capite per bambini, si nota come per gli anni 2006-2009 la spesa cresce passando dal primo quintile al secondo e poi comincia a decrescere passando da un quintile all'altro; mentre per il 2010 e 2011 la spesa pro-capite cresce sino al terzo quintile e torna a decrescere nel quarto e nel quinto. Pertanto, dal terzo (quarto) quintile in poi si registrano forti economie di scala nella fornitura del servizio (tab. 3.20). Questo andamento rispecchia ciò che è stato evidenziato dalla relazione tra spesa pro-capite e numero di bambini (Fig. 3.4): fino ad un certo numero di bambini la relazione è crescente, mentre poi comincia a decrescere evidenziando economie di scala nella gestione del servizio.

Inoltre il secondo e terzo quintile fanno registrare una forte crescita dalla spesa erogata come prestazione di servizio, a fronte di una riduzione dell'intervento "trasferimenti" (tabb. 3.21-3.22): anche nel servizio asili si fa quindi sentire la riorganizzazione finalizzata alla esternalizzazione.

Tabella 3.21 - Intervento prestazione di servizi (spesa in euro per bambino) per classi di comuni

anno	1° quintile	2° quintile	3° quintile	4° quintile	5° quintile
2006	83,21	159,89	141,73	108,82	71,94
2007	99,81	166,75	136,79	132,40	85,15
2008	103,63	162,94	175,62	136,18	83,73
2009	94,12	185,19	171,44	146,26	95,43
2010	86,45	170,31	189,70	168,89	89,51
2011	73,94	178,16	171,84	163,53	95,02

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

Tabella 3.22 - Intervento trasferimenti (spesa in euro per bambino) per classi di comuni

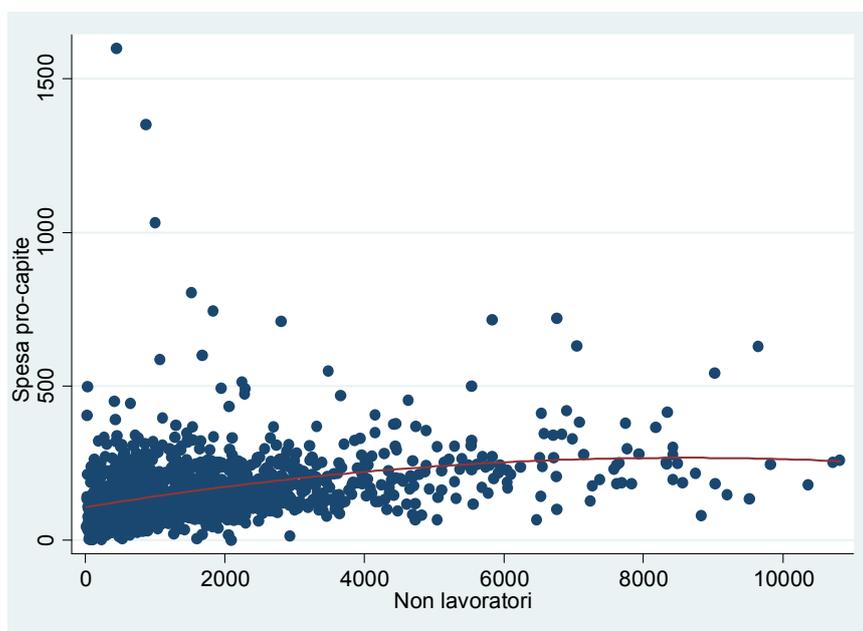
anno	1° quintile	2° quintile	3° quintile	4° quintile	5° quintile
2006	55.33	65.96	67.25	62.64	45.94
2007	54.86	57.24	74.31	58.54	50.03
2008	40.16	63.93	64.98	56.57	44.94
2009	42.25	58.87	64.28	53.36	50.64
2010	56.69	51.93	55.78	55.45	52.99
2011	52.94	54.37	70.47	48.82	54.46

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

Servizio Persona

Un'analisi simile è utile per la spesa sociale relativa al servizio persona. La spesa pro-capite per questo servizio è determinata sulla base del numero di soggetti che maggiormente ne usufruiscono, ovvero con più probabilità le fasce di popolazione inattiva (0-17 anni e superiori a 65, che definiamo d'ora in poi "Non lavoratori"). Analizzando l'andamento che la spesa pro-capite media²⁸ per il periodo 2006-2011 al caso dei comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti intercettando così il 97,5% dei comuni. La relazione tra la spesa pro-capite per il servizio alla persona e il numero di non lavoratori si mantiene sostanzialmente invariata rispetto alla dimensione del comune (fig. 3.5).

Figura 3.5 - Relazione tra spesa pro-capite e numero di non lavoratori per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

²⁸ Per spesa pro capite si fa riferimento alla spesa relativa alla popolazione destinataria di questo tipo di servizi che per comodità è stata indicata nella popolazione inattiva.

I comuni sono stati classificati per cluster in base al numero di residenti in età compresa tra 0-17 e +65. I Comuni sono stati suddivisi in quintili²⁹ ognuno dei quali contiene in media 308 comuni. In particolare, il primo quintile contiene in media nel periodo considerato (2006-2011)³⁰ fino al 34,9% di non lavoratori sul totale della popolazione, il secondo quintile contiene i comuni con una percentuale tra il 34,9% e il 36,3%, il terzo i comuni con una percentuale tra il 36,3% e il 37,5%, il quarto con una percentuale tra il 37,5 e il 39,2% e il quinto con una percentuale superiore al 39,2%, dove il valore percentuale massimo si attesta al 55,7%.

Tabella 3.23 - Spesa pro-capite servizi alla persona suddivisa per quintili

anno	1° quintile	2° quintile	3° quintile	4° quintile	5° quintile
2006	52,90	55,88	54,60	62,14	52,48
2007	54,30	56,74	59,20	63,62	53,53
2008	52,58	57,49	58,22	64,96	51,73
2009	52,78	63,33	60,19	65,00	54,87
2010	53,82	59,40	60,74	64,36	55,89
2011	52,09	59,04	59,32	59,68	57,35

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

La spesa pro-capite del servizio persona, al contrario di quella del servizio asilo, anche attraverso questa classificazione, sembra non differire significativamente (tab. 3.23) da un quintile all'altro. Inoltre il secondo e quinto quintile tra il 2006 e 2009 fanno registrare una certa crescita della spesa erogata come prestazione di servizio mentre per la spesa relativa all'intervento "trasferimenti" si registra un andamento costante sia tra quintili che nell'arco di tempo (tabb. 3.24-3.25).

Tabella 3.24 Spesa pro capite per prestazione di servizi alla persona per quintili

anno	1° quintile	2° quintile	3° quintile	4° quintile	5° quintile
2006	20,11	21,75	20,78	24,10	17,09
2007	21,77	23,91	22,72	26,35	18,96
2008	22,12	24,13	22,71	26,37	19,37
2009	22,43	29,65	22,96	24,71	21,29
2010	23,29	25,78	24,77	24,47	21,09
2011	22,35	24,99	25,21	23,71	22,04

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

²⁹ I Comuni sono stati ordinati per percentuale di popolazione residente nell'età indicata e quindi divisi in cinque gruppi di uguale ampiezza che rappresentano appunto i quintile.

³⁰ Poiché i quintili sono costruiti per ciascun anno, il valore relativo al rapporto tra numero di non lavoratori e totale della popolazione di ciascun comune varia per ogni anno. Per facilitare la lettura, le percentuali espresse sono da considerarsi come valore medio del periodo considerato (2006-2011).

Tabella 3.25 Spesa pro capite per trasferimenti servizi alla persona per quintili

anno	1° quintile	2° quintile	3° quintile	4° quintile	5° quintile
2006	25,13	23,89	26,57	28,99	26,40
2007	24,86	24,51	28,47	28,85	26,58
2008	23,46	24,43	27,69	29,74	24,83
2009	24,23	24,93	29,36	31,38	25,92
2010	24,85	25,46	27,80	31,13	26,91
2011	24,56	25,56	26,50	27,81	27,17

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

Servizio Anziani

Abbiamo disaggregato i dati del servizio anziani per provincia. Questa scelta differente da quella operata per gli altri due servizi è dovuta al fatto che la spesa sul servizio anziani risulta nulla in molti comuni e quindi un'analisi di cluster sul numero di anziani sarebbe risultata poco efficace dal punto di vista statistico. La percentuale del numero di anziani sulla popolazione totale per provincia è uniforme (tab. 3.26) sul territorio lombardo e si assesta in media intorno al 20%. La provincia più giovane è Bergamo che oscilla tra il 16,82% e 18,35%, mentre la provincia più "anziana" è Pavia con una media del 22,60% nel periodo considerato (2006-2011). Le percentuali di anziani per provincia sembrano abbastanza stabili nel tempo.

Tabella 3.26 Percentuale di anziani per provincia

Provincia	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bergamo	17,26	17,42	16,52	17,67	17,75	18,35
Brescia	18,14	18,31	17,37	18,54	18,54	19,10
Como	19,30	19,48	18,51	19,65	19,71	20,39
Cremona	21,70	21,61	20,50	21,51	21,42	22,04
Lecco	19,25	19,43	18,55	19,79	19,90	20,52
Lodi	18,79	18,77	17,73	18,82	18,83	19,38
Mantova	21,74	21,59	20,35	21,40	21,25	21,85
Milano	20,09	20,35	19,43	20,68	20,66	21,58
Pavia	23,16	22,89	21,62	22,55	22,37	23,00
Sondrio	19,46	19,68	18,78	20,04	20,15	20,73
Varese	20,01	20,20	19,25	20,53	20,59	21,27

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

I comuni delle province lombarde mostrano differenti approcci a questo servizio non strettamente dipendenti dal numero di anziani presenti sul territorio. Per esempio, la provincia di Sondrio, che fa registrare nel periodo considerato la spesa per anziano più elevata, presenta nel tempo una percentuale di anziani molto simile a quella delle province di Como e Lecco che presentano una spesa molto più bassa rispetto a quella di Sondrio. Ancora, le province di Cremona e Mantova che hanno una percentuale di anziani simili, pari in media a circa il 21,40%, registrano spese notevolmente differenti

tra loro: Cremona spende circa la metà di quello che spende Mantova per il servizio anziani. Da notare infine, che la spesa per il servizio anziani della provincia di Milano è in media simile a quella della provincia di Brescia, nonostante quest'ultima riporti una quota di anziani superiore di due punti percentuali (tab. 3.27)

Tabella 3.27 - Spesa in euro per anziano suddivisa per provincia. Anni 2006-2011.

Provincia	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bergamo	82,68	78,82	81,96	79,15	79,99	79,06
Brescia	120,07	114,04	107,79	102,83	99,93	94,90
Como	37,54	37,20	30,70	26,58	21,24	19,86
Cremona	36,09	37,42	39,05	36,84	36,04	35,50
Lecco	74,89	71,24	64,03	55,25	53,63	50,36
Lodi	24,20	23,63	29,95	26,24	29,04	23,66
Mantova	99,33	94,75	96,29	78,82	75,77	72,71
Milano	125,67	113,89	103,67	113,85	106,87	103,40
Pavia	103,98	105,32	104,87	102,05	105,57	99,98
Sondrio	139,13	140,33	146,40	141,47	145,29	143,76
Varese	21,37	19,90	19,99	19,21	19,50	18,93

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

I comuni delle province che spendono tanto per il servizio anziani come ad esempio quelli delle province di Sondrio, Milano o Mantova hanno tassi di copertura con le corrispondenti entrate extra-tributarie attorno al 50% (tab 3.28). I comuni della provincia di Pavia invece presentavano nel 2006 coperture attorno al 30% che sono decresciute nel tempo fino ad arrivare a poco più del 20% nel 2011.

Tabella 3.28 - Autonomia (rapporto tra entrate e spese per il servizio anziani) dei comuni della Lombardia per provincia. Anni 2006-2011.

Provincia	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bergamo	0,47	0,49	0,49	0,37	0,48	0,49
Brescia	0,44	0,47	0,54	0,52	0,48	0,62
Como	0,05	0,02	0,01	0,02	0,03	0,03
Cremona	0,92	0,90	0,91	0,87	0,92	0,92
Lecco	0,23	0,30	0,35	0,42	0,42	0,42
Lodi	0,09	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
Mantova	0,45	0,44	0,41	0,39	0,41	0,42
Milano	0,52	0,55	0,60	0,50	0,52	0,51
Pavia	0,31	0,28	0,31	0,30	0,29	0,21
Sondrio	0,50	0,50	0,49	0,47	0,47	0,47
Varese	0,05	0,08	0,12	0,11	0,10	0,10

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei Bilanci consuntivi dei Comuni lombardi - AIDA PA

3.3 Conclusioni

A livello aggregato le entrate totali dei comuni lombardi passano da 21,2 a 14,4 miliardi. Tale forte calo è interamente dovuto alla brusca riduzione delle entrate in conto capitale. Queste ultime infatti diminuiscono di oltre 12 miliardi, mentre le entrate correnti crescono leggermente. Le entrate correnti si compongono in modo differente a seconda dell'anno considerato: dal 2006 al 2008 decrescono le entrate tributarie (diminuisce la compartecipazione IRPEF e si abolisce l'ICI per abitazione principale) ed aumentano i trasferimenti e dal 2010 al 2011 avviene esattamente l'opposto. Il passaggio del 2008 con l'abolizione dell'ICI non è indolore per i comuni lombardi, infatti il trasferimento compensativo è inferiore al gettito corrispondente all'imposta abolita di 200 milioni. Nel caso della riforma del 2011 in aggregato i comuni lombardi perdono il 3,79% di risorse rispetto ai trasferimenti dal centro di cui prima godevano.

I comuni lombardi hanno reagito sia nel 2008, che nel 2011 aumentando l'addizionale IRPEF e le entrate extra-tributarie. Le due riforme, oltre ad avere un impatto sulle forme di finanziamento alternative disponibili per i comuni, hanno anche avuto impatto sull'ammontare delle spese dei comuni. In particolare dopo la riforma dell'ICI, la spesa corrente dei comuni è rimasta costante, nonostante le risorse disponibili siano diminuite; nel 2011 la spesa corrente diminuisce di 2,13% in linea con il decremento di risorse implicato dalla riforma fiscale. Sembra quindi che un decremento di risorse dovuto ad un accentramento di queste ultime ed un conseguente incremento dei trasferimenti centrali (nel caso specifico con il l'istituzione del trasferimento compensativo), controbilanci la tendenza a ridurre la spesa per effetto del decremento di entrate proprie; mentre nel caso in cui, come nel 2011, si abbia una diminuzione di risorse ed aumento (almeno formale) della disponibilità di entrate proprie con l'istituzione del fondo di riequilibrio, il decremento di risorse incide sulla decisione di spesa in modo efficace, perché non controbilanciata da alcuna sostituzione di entrate proprie con trasferimenti esterni come nel caso del 2007.

Tale risultato sembra essere anche riflesso nella spesa sociale del 2007 e in quella del 2008. Infatti la spesa sociale diminuisce in entrambi gli anni, ma con intensità differente nel 2008 e nel 2011: nel primo caso la diminuzione ammonta infatti a 1,08%, nel secondo a 3,47%.

Ad un'analisi più approfondita si nota che la spesa sociale ha anche una sua caratterizzazione specifica. Infatti durante il periodo vi è un continuo aumento dell'intervento "prestazione di servizi" a scapito dell'intervento "trasferimenti".

Questo il risultato della riforma avvenuta in Lombardia (l.r. 1/2003), che trasformando le IPAB in fondazioni private, ha contribuito ad una continua diminuzione di trasferimenti che erano prima necessari a finanziare le IPAB e ad un incremento dell'acquisto di prestazioni da fondazioni private.

La riforma dell'organizzazione dell'erogazione di prestazioni sociali ha anche coinciso con il decremento della spesa sociale nel periodo considerato in controtendenza con il lieve incremento della spesa corrente. Resta da indagare quanto questo decremento di spesa sia frutto di "efficientamento" dovuto alla nuova forma organizzativa adottata nell'erogazione del servizio, o ad una diminuzione delle prestazioni effettuate non giustificata da scelte di massimizzazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio erogato. Per rispondere in modo puntuale a queste domande è sicuramente necessario un follow-up della ricerca che monitori alcuni comuni pilota per verificare le eventuali variazioni di servizio offerto.

CAPITOLO 4

CONCLUSIONI E RIFLESSIONI DI POLICY

La pressione fiscale dei Comuni è fortemente aumentata nel periodo analizzato. Per i comuni il gettito da addizionale IRPEF è passato da 1.563 milioni del 2006 a 3.919 nel 2012, inoltre nel 2012 il gettito proveniente dall'IMU è stato pari a 15 miliardi e nel 2011 sono aumentate anche le entrate extra-tributarie. Il trend è simile per i Comuni lombardi. La motivazione dell'incremento di pressione locale nel periodo 2006-2011 è essenzialmente dovuto alla continua erosione di risorse finanziarie conseguente al passaggio delle varie riforme del fisco locale.

Dal 2006 al 2008 diminuisce la compartecipazione IRPEF e si abolisce l'ICI per abitazione principale e viene introdotto un trasferimento compensativo e dal 2010 al 2011 avviene esattamente l'opposto. Il passaggio del 2008 con l'abolizione dell'ICI non è indolore per i comuni lombardi, infatti il trasferimento compensativo è inferiore al gettito corrispondente all'imposta abolita di 200 milioni. Nel caso della riforma del 2011 in aggregato i comuni lombardi perdono il 3,79% di risorse rispetto ai trasferimenti dal centro di cui prima godevano.

È chiaro che i passaggi di riforma che hanno riallocato potere impositivo sono stati anche utilizzati per sottrarre risorse ai comuni, senza però diminuire le competenze di spesa. Sarebbe opportuno che riforme di riallocazione di poteri impositivi e tagli di risorse fossero sempre fatte in modo separato, in modo tale che gli attori istituzionali interessati possano rendersi conto, valutare e contrattare sui valori finanziari in gioco.

I Comuni reagiscono sia nel 2008, che nel 2011 aumentando l'addizionale IRPEF e le entrate extra-tributarie. Abbiamo trovato evidenza statistica che i comuni lombardi che subiscono una riduzione delle risorse finanziarie nel periodo considerato aumentano la propria aliquota addizionale IRPEF più degli altri. Ciò implica che le recenti riforme fiscali locali non sono state effettuate a pressione fiscale invariata per il contribuente.

Un'altra reazione dei Comuni alla riduzione di risorse conseguente alle riforme fiscali si è avuta sul lato della spesa. In particolare dopo la riforma dell'ICI, la spesa corrente dei comuni è rimasta praticamente costante, nonostante le risorse disponibili siano diminuite; nel 2011 la spesa corrente diminuisce del 2,13% in linea con il decremento di risorse implicato dalla riforma fiscale.

Sembra quindi che un decremento di risorse dovuto ad un accentramento di queste ultime ed un conseguente incremento dei trasferimenti centrali (nel caso specifico con il l'istituzione del trasferimento compensativo), controbilanci la tendenza a ridurre la spesa per effetto del decremento di entrate proprie; mentre nel caso in cui, come nel 2011, si abbia una diminuzione di risorse ed aumento (almeno formale) della disponibilità di entrate proprie con l'istituzione del fondo di riequilibrio, il decremento di risorse incida sulla decisione di spesa in modo efficace, perché non controbilanciata da alcuna sostituzione di entrate proprie con trasferimenti esterni come nel caso del 2007. Tale risultato sembra essere anche riflesso nella spesa sociale del 2007 e in quella del 2008. Infatti la spesa sociale diminuisce in entrambi gli anni, ma con intensità differente nel 2008 e nel 2011: nel primo caso la diminuzione ammonta infatti a 1,08%, nel secondo a 3,47%.

Quindi nel caso in cui il governo centrale e/o regionale voglia fare politiche di rigore (che implicino una riduzione della spesa decisa dagli enti locali), è meglio optare per un decentramento del potere impositivo con una simultanea soppressione dei trasferimenti. Negli anni considerati infatti, nel caso in cui si accoppi, come è avvenuto nel 2011, la soppressione dei trasferimenti ad un incremento della capacità impositiva locale (con un conseguente taglio netto di risorse), la variazione di spesa, sia corrente, che sociale, sembra essere in linea con la dimensione delle risorse finanziarie.

Nel caso in cui, come è avvenuto nel 2007, il taglio di risorse avvenga accentrando il potere impositivo tramite l'istituzione di un nuovo trasferimento centrale in seguito alla soppressione di un'imposta locale, la spesa (corrente e sociale) non diminuisce.

Il risultato appena commentato avvalorava una possibile indicazione di policy circa la responsabilizzazione fiscale degli enti locali conseguente a riforme che implicino riallocazione del potere impositivo. Una riallocazione del potere impositivo verso gli enti locali unitamente a concertati tagli di risorse complessive sembra infatti essere la giusta direzione verso cui le riforme fiscali dovrebbero muoversi.

Il Consiglio regionale potrebbe farsi portavoce di una richiesta di maggiore autonomia tributaria degli Enti locali della Lombardia, ovvero di maggiore responsabilizzazione fiscale, tramite il superamento dei meccanismi di perequazione esistenti (Fondo sperimentale di equilibrio e fondo di solidarietà comunale) a favore di un sistema di imposte locali che realizzi un più immediato e tangibile collegamento tra imposte versate dai contribuenti e servizi erogati dagli Enti locali. Perché ciò avvenga è necessario "scongellare" al più presto il criterio meramente distributivo del Fondo sperimentale di riequilibrio, seguito anche da quello adottato per il Fondo di solidarietà comunale, sostanzialmente legato al riparto storico delle risorse, lasciando il gettito delle imposte locali sul territorio e promuovendo l'implementazione di un ragionevole sistema di perequazione del gettito IMU e del gettito TASI. Si ricordi infatti che il fondo sperimentale, ed ora il fondo di solidarietà comunale, sono di fatto allocati in base al riparto dei trasferimenti soppressi.

Il totale del gettito ICI nel 2007 era 12.7 miliardi, nel 2012 l'IMU vale 23,7 miliardi. Nel 2014 l'IMU per abitazione principale è sostituita dalla TASI, ma il gettito previsto non cambia. Si pone quindi con forza il problema della perequazione di tali gettiti, che superi il riparto conservativo garantito attualmente dal fondo di solidarietà nazionale. I gettiti IMU sul territorio nazionale sono molto diversi, a parità di fabbisogni da soddisfare: basti pensare alle forti differenze di gettito IMU tra comuni turistici e non turistici, ma anche alle stesse differenze tra gettiti TASI dovute ai differenti valori patrimoniali registrati nei vari catasti.

È molto importante riaggiornare in modo uniforme (a livello nazionale) i registri catastali e promuovere un adeguato sistema di perequazione dei gettiti possibilmente su due livelli, uno nazionale ove vengono perequati i gettiti aggregati regionali (magari utilizzando anche lo stesso metodo del fondo di solidarietà comunale) e uno regionale ove viene lasciata alla Regione la definizione del sistema di perequazione comunale. In tal senso, il Consiglio regionale potrebbe avere gradi di libertà nel definire un riparto del totale del gettito IMU/TASI dei comuni lombardi con sistema perequativo che leghi maggiormente il tributo locale al territorio. Alle Regioni stesse è infatti assegnato un ruolo attivo dalla stessa 42/2009, che consente all'articolo 13 alle "regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, ... avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale...di...procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera

d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture”.

Tale richiesta potrebbe sposare il cammino seppur faticoso di avanzamento della riforma della l. 42/2009. Si tratta di un’opzione politica alternativa alla richiesta di maggiori risorse trasferite agli Enti locali, opzione che in questo momento, stante anche il quadro della finanza pubblica, e le riforme istituzionali in atto sembra meno fattibile.

La ricerca ha evidenziato come la spesa sociale dei Comuni ha anche una sua caratterizzazione specifica. Infatti durante il periodo vi è un continuo aumento dell’intervento “prestazione di servizi” a scapito dell’intervento “trasferimenti”.

Questo potrebbe essere il risultato della riforma avvenuta in Lombardia (l.r. 1/2003), che trasformando le IPAB in fondazioni private, ha contribuito ad una continua diminuzione di trasferimenti che erano prima necessari a finanziare le IPAB e a un incremento dell’acquisto di prestazioni da fondazioni private. La riforma dell’organizzazione dell’erogazione di prestazioni sociali ha anche coinciso con il decremento della spesa sociale nel periodo considerato in controtendenza con il lieve incremento della spesa corrente. Questo è un modo di reagire, per così dire, virtuoso al momento di particolare stress finanziario subito dai Comuni. I servizi sociali dei Comuni si sarebbero riorganizzati guadagnando spazi di efficienza grazie ad una più efficiente struttura organizzativa di fornitura dovuta alla esternalizzazione del servizio. Resta da indagare in modo puntuale quanto questo decremento di spesa sia frutto di “efficientamento” dovuto alla nuova forma organizzativa adottata nell’erogazione del servizio e quanto una diminuzione delle prestazioni effettuate non giustificata da scelte di massimizzazione dell’efficienza e dell’efficacia del servizio erogato.

Per rispondere in modo puntuale a queste domande è sicuramente necessario un approfondimento di alcune delle evidenze presentate. I dati disponibili, sia dai certificati consuntivi, sia dalle rilevazioni ISTAT sugli interventi sociali dei Comuni singoli e associati non consentono di cogliere i cambiamenti del comportamento delle Amministrazioni locali in termini di produzione ed erogazione di servizi sociali all’utenza finale. In entrambi i casi i dati disponibili arrivano al 2011 e le rilevazioni dei servizi erogati sono spesso incomplete. Occorre quindi predisporre un follow-up della ricerca che monitori alcuni Comuni pilota per verificare le eventuali variazioni di servizio offerto.

Non è nemmeno evidente (soprattutto per i servizi alla persona), come prospettato da taluni (Gori, 2013), che i Comuni stiano facendo ricorso alle entrate extra-tributarie, quindi alle compartecipazioni di spesa, per finanziare i servizi sociali, un rischio che probabilmente limiterebbe l’accesso ai servizi dei meno abbienti pur in presenza di strumenti di accertamento della condizione economica degli utenti. Solo un’indagine qualitativa presso i Comuni e le ASL potrebbe restituire qualche informazione diretta sulla crescita della compartecipazione alla spesa per i servizi sociali da parte degli utenti.

Un’altra risposta efficace alla diminuzione di risorse potrebbe essere un maggiore ricorso a forme di gestione associata di alcuni servizi come ad esempio quello degli asili. I dati mostrano in modo evidente come quando i Comuni gestiscono un servizio per realtà territoriali, ove la quota di bambini sulla popolazione totale superi l’8%, i risparmi sulla spesa pro-capite per bambino servito sono notevoli. Eppure quasi il 50% dei bambini lombardi si trova nel gruppo di Comuni la cui quota di bambini (sulla popolazione totale) implica il costo per bambino maggiore rispetto agli altri quintili della popolazione considerati. Da questo punto di vista il Consiglio regionale potrebbe continuare a sostenere la politica regionale che favorisce le forme di aggregazione dei piccoli Comuni. Si tratta di un investimento sulla fiducia perché ad oggi, è difficile dare un giudizio sull’efficacia di queste forme aggregative (Gestioni associate

obbligatorie, Unioni di Comuni, Comunità montane) rispetto ai servizi erogati ai cittadini. Quella dell'aggregazione e della gestione associata di funzioni sembra tuttavia una strada quasi irrinunciabile per la regione Lombardia. Il Consiglio regionale, tramite la clausola valutativa prevista dalla l.r. 19/2008, dovrebbe monitorare i vantaggi potenziali che le forme di gestione associata sono finalizzate a produrre.

- AA,VV, (2012), *La finanza territoriale in Italia, Rapporto 2012*, Franco Angeli, Milano
- Antonini, L, (2013), *Federalismo all'italiana*, Venezia, Marsilio
- Arachi, G,, Santoro A,, (2013), *Il sistema fiscale in un anno di transizione: consuntivi e prospettive*, in A.Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino
- Banca d'Italia (2013), *Bollettino Economico*, n.71, gennaio
- Baldini, M,, Toso, S,, (2013), *Sostegno del reddito e lotta alla povertà: le politiche pubbliche in tempo di crisi*, in A.Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino
- Bosi P,, Guerra M,C, (2013), *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna
- COPAFF (2012) *Federalismo fiscale municipale anno 2012*, Ministero degli interni, Roma
- COPAFF (2012), *Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro. Parere approvato, Atto n. 508, Camera dei deputati – Senato della Repubblica, 14 novembre*
- COPAFF (2012), *Relazione semestrale ai sensi dell'art. 3, comma 5 della legge 5 maggio 2009, n.42, Camera dei deputati – Senato della Repubblica, 14 novembre*
- Corte dei Conti (2012), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma
- Corte dei Conti (2012), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, Roma
- Ferraresi M, Rizzo L,,(2012), *Fabbisogni e costi nella stima della spesa standard: una simulazione per i comuni Pugliesi*, *Politica Economica*, XXVIII (3)
- Gallo, F, (2012), *L'uguaglianza tributaria*, Editoriale scientifica, Roma
- Giannini, S. Guerra M.C.,, (2011), *Erosione ed evasione delle imposte: alla ricerca del gettito perduto*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2011*, Bologna, Il Mulino
- Giarda, P. (2011), *Le regole del patto di stabilità interno come misura di performance finanziaria*, relazione presentata alla XXVIII assemblea annuale Anci, 7 ottobre 2011, Brindisi
- Giarda, P. (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, rapporto presentato al Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012
- Gori C. (2013) *Il welfare sociale in Italia*, lezione del 17 ottobre 2012 tenuta al Master in Economia e Finanza Pubblica organizzato dalla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze.

- Iacoviello A. (2013) Il punto sull'attuazione del federalismo fiscale nella XVI legislatura, *ISSIRFA Studi e interventi*
- Ifel (2011), *Il quadro finanziario dei comuni 2011*, Roma
- Ifel (2012), *Il quadro finanziario dei comuni 2012*, Roma
- Longobardi, E, (2013), La riforma del sistema di perequazione delle risorse degli enti territoriali: lo stato dell'arte, *Federalismo fiscale: evoluzioni e prospettive*, a cura di A. Uricchio, Bari, Cacucci Editore
- Mangiameli, S, (2013), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano
- Mastromarino, A. (2012), L'autonomia tributaria degli enti sub-statali in Italia: il quadro costituzionale di riferimento, *Research Paper Centro Studi sul Federalismo*
- Messini, D, (2012), Il fattore famiglia lombardo:una sperimentazione opportuna?, *Lombardia Sociale*, 19 settembre 2012
- Ministero dell'economia e delle Finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato (2012), *Le manovre della finanza pubblica del 2011*, disponibile sul sito <http://www.rgs.mef.gov.it/>
- Pellegrino S,, Piperno, S,, (2012), L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: l'albero è più dritto?, *Research Paper Centro Studi sul Federalismo. Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino
- Petretto, A, (2011), *Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?* Irpet-Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, novembre
- Pisauro, G. (2013), *I conti pubblici: politica fiscale restrittiva con effetti tutt'altro che espansivi*, in A.Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino
- Pisauro, G. (2012), *I conti pubblici: sull'altalena dello spread*, in A.Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2012*, Bologna, Il Mulino
- Piperno, S. (2013), *La finanza decentrata in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale del Bilancio 2013, *Le manovre di finanza pubblica del 2012*, Roma, Febbraio.
- Rizzo, L., Zanardi, A.(2012), Federalismo fiscale sotto stress finanziario, in A.Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2012*, Bologna, Il Mulino
- Rizzo, L. (2012), *Comuni: sopprimere i piccoli*, in *lavoce.info*, disponibile sul sito web <http://www.lavoce.info/comuni-sopprimere-i-piccoli-3/>
- Rizzi, D,, Zanette, M (2011), *Fabbisogni standard di spesa dei comuni italiani*, *Politica Economica*, 27, 2, agosto

Senato della Repubblica - Servizio del Bilancio (2011), *Una analisi aggregata della manovra di finanza pubblica di cui al decreto legge n.98 del 6 luglio 2011, Elementi di documentazione*, luglio, 48.

Sose (2012), *Nota illustrativa di accompagnamento alle note metodologiche: determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni di polizia locale dei comuni; determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni nel campo dello sviluppo economico, servizi del mercato del lavoro delle province*, Materiale illustrativo presentato in Copaff il 28.06.2012 disponibile sul sito http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni_standard.html.

Scozzese, S. (2013), *La finanza comunale in sintesi*, IFEL, Roma

Scozzese, S. (2012), *Il patto di stabilità dei Comuni nel triennio 2009-2011*, IFEL, Roma

Scozzese, S. (2012), *Il quadro finanziario dei Comuni, Rapporto 2012*, IFEL, Roma

Unioncamere Veneto (2013) *Il federalismo in tempi di crisi, Quaderni di ricerca n. 18, Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica*,

Uricchio A. (2013), *Federalismo fiscale: evoluzioni e prospettive*, Cacucci, Bari

Zanardi A. (2011), *Il federalismo fiscale: prove di attuazione*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2011*, Bologna, Il Mulino

Zanardi A. (a cura di) (2012), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna

Zanardi A. (2012), *Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni*, Short note Econpubblica, Università Bocconi, 1 febbraio

Zanardi A. (a cura di) (2013), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna

Zanardi A. (2013), *La finanza locale: riforma tradita e ricentralizzazione*, in A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino.

APPENDICE I

IL SISTEMA DI BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI

Il bilancio degli enti locali presenta connotazioni e modalità di redazione profondamente differenti da quelle che il medesimo strumento assume nel campo delle aziende private. Come è noto, per queste ultime, caratterizzate da scopo di lucro, il "bilancio" rappresenta la sintesi dei risultati economico-patrimoniali della gestione vagliati in un determinato arco temporale, coincidente in genere con l'anno solare. Contrariamente, negli enti locali il "sistema di bilancio" è basato su diversi documenti di redazione obbligatoria, che rappresentano le varie fasi di programmazione e gestione dell'ente.

Si ricordano qui la *relazione previsionale e programmatica* e il *bilancio di previsione pluriennale* (orizzonte triennale), il *bilancio di previsione annuale*, il *piano esecutivo di gestione* (orizzonte infrannuale) e il *rendiconto di gestione*. Il documento che più si avvicina al bilancio delle aziende private, che rende conto dell'attività svolta durante l'anno di riferimento è il rendiconto di gestione, anche definito certificato consuntivo di bilancio. In realtà il documento cardine su cui si basa l'attività è il *bilancio di previsione annuale*. Esso è il centro del sistema di bilancio, in quanto incarna i principi ispiratori dell'attività dell'amministrazione pubblica. In particolare assume rilevanza il principio dell'autorizzatorietà (all'interno dell'ente ogni fatto di gestione che abbia risvolti sul bilancio, che comporti perciò la realizzazione di un'entrata o di un'uscita, deve essere sancito da un atto giuridico amministrativo che attesti la reale disponibilità delle risorse e la compatibilità rispetto ai tetti massimi di spesa): poiché l'ente deve rendere conto di come spenderà le risorse della collettività, deve determinare in anticipo, ovvero nella fase di programmazione, come allocarle alle varie funzioni di spesa. Ciò viene effettuato attraverso la stesura di questo documento, che come descriveremo in seguito, ha carattere autorizzatorio e fissa i tetti di spesa vincolanti dell'esercizio futuro.

Il *rendiconto di gestione*, invece è quel documento che al termine dell'esercizio descrive la reale gestione delle risorse che è avvenuta durante l'esercizio, rispetto a ciò che era stato programmato nel bilancio di previsione. Questo documento è di fondamentale importanza per comprendere l'andamento delle spese e delle entrate, ma spesso viene relegato a documento minore all'interno delle amministrazioni.

Il sistema a cui si è appena accennato e che descriveremo meglio nei paragrafi seguenti è stato determinato formalmente a partire dall'art.55 della legge 8 giugno 1990 n. 142. Esso stabiliva che l'intera disciplina finanziaria e contabile degli Enti Locali divenisse riserva di legge dello Stato, ridimensionando quindi le spinte autonomistiche degli stessi Enti. In ogni caso essi mantengono, tuttora, un potere regolamentare attraverso l'emanazione di un *regolamento di contabilità* interno, nei limiti di ciò che viene stabilito normativamente.

Diversi sono stati i provvedimenti normativi che hanno modificato e definito il sistema contabile. In particolare si ricorda il d.lgs. n. 77/1995 e successivamente il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali per le autonomie locali (d.lgs. n. 267/2000), che ha raccolto e coordinato l'intera materia relativa agli enti locali, tra cui la disciplina finanziaria e contabile, rintracciabile nella Parte II (artt. 149 - 269).

Un'altra differenza rispetto al settore privato riguarda la contabilità: il settore pubblico, per quasi la totalità dei suoi enti adotta la contabilità di tipo *finanziario*, che si distingue dalla contabilità economica utilizzata nel settore privato. Questo tipo di

contabilità è fortemente legato al principio di imparzialità e di autorizzatorietà delle spese. Le modalità di rilevazione dei fatti gestionali sono espressamente previste da norme, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La contabilità finanziaria è un sistema di rilevazione dei valori finanziari espressi dalle entrate e dalle uscite di un'azienda pubblica. Tale sistema ha la caratteristica di rilevare detti valori sia nella loro determinazione previsionale che nella loro dinamica, e di conseguenza nella loro consuntivazione. La contabilità finanziaria ha comunque la caratteristica di essere un sistema contabile che rileva gli aspetti autorizzativi della gestione e i flussi finanziari analizzati nelle varie componenti. È uno strumento di allocazione predeterminata delle risorse, da parte dell'organo deliberante, che si esplicita attraverso l'approvazione del bilancio preventivo, strumento di autorizzazione all'utilizzo delle risorse mediante il meccanismo degli impegni/accertamenti. Il bilancio pubblico preventivo, redatto secondo i criteri della contabilità finanziaria, è un bilancio autorizzativo infatti esprime i valori delle entrate e delle uscite che si prevede si verificheranno nel corso dell'anno successivo, valori che sono vincolo giuridico-amministrativo a realizzare quelle entrate e quelle uscite, sia per l'organo politico, che approva il bilancio, che per l'organo amministrativo, che è chiamato a gestirlo.

Il sistema di bilancio

Una delle caratteristiche più significative ed evidenti apportate dal TUEL è stata la valorizzazione del bilancio come strumento di programmazione, di effettivo governo delle politiche espresse e perseguite dall'Ente al fine di rendere più visibili e trasparenti i momenti decisionali. Con riguardo al processo di formazione e di gestione del bilancio, pur confermando le tradizionali caratteristiche di bilancio finanziario a valenza programmatoria, la disciplina, così come organicamente riordinata nel TUEL, tende a sviluppare un disegno riformatore finalizzato a trasformare gli Enti Locali da erogatori a produttori di servizi, sulla base di una corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche.

Attualmente secondo il Testo Unico degli Enti Locali, i documenti che costituiscono il sistema di bilancio e di programmazione degli Enti locali sono:

- 1) per la programmazione strategica di lungo periodo, che corrisponde per gli enti locali a logiche quinquennali, di mandato:
 - le linee programmatiche di mandato;
 - il piano generale di sviluppo;
- 2) per quanto riguarda la programmazione triennale:
 - la relazione previsionale programmatica
 - il bilancio di previsione pluriennale
- 3) la programmazione gestionale generale, relativa all'esercizio si dota di:
 - bilancio di previsione annuale;
- 4) infine per la programmazione gestionale analitica, che si basa sulle azioni infrannuali è previsto:
 - piano esecutivo di gestione;
 - piano dettagliato degli obiettivi.

Le linee programmatiche di mandato, sono il documento principale di pianificazione strategica insieme al Piano generale di sviluppo; esse devono essere redatte successivamente all'insediamento elettorale e devono sostanzialmente delineare quali sono i macro-indirizzi di mandato; successivamente dovrebbe essere effettuata un'analisi di scenario in modo da trasformare i generici indirizzi delle linee

in veri e propri obiettivi da realizzare, questi confluiranno nel piano generale di sviluppo.

La programmazione strategica triennale funge da cerniera tra la pianificazione di mandato e la programmazione gestionale: la relazione programmatica di mandato si compone di una parte descrittiva generale e di una parte contabile, nella quale viene effettuata un'analisi delle fonti di finanziamento a disposizione nella sezione delle entrate, mentre nella sezione degli impieghi si evidenziano i programmi e le relative risorse assegnate per il loro raggiungimento. A livello finanziario si redige il bilancio preventivo pluriennale, che traduce in termini finanziari gli obiettivi indicati nella relazione pluriennale programmatica. È redatto secondo il principio della competenza, cioè rappresenta le previsioni di entrata da accertare e di spese da impegnare generalmente nel corso del triennio.

Entrambi i documenti devono essere approvati come allegati del Bilancio annuale di previsione e devono essere aggiornati secondo la logica del bilancio scorrevole.

Il bilancio annuale di previsione è il documento, che deve essere approvato entro il 31/12 dell'anno n-1 dal Consiglio, con cui si programma la gestione finanziaria generale dell'esercizio successivo. Per la parte entrata devono essere previsti i mezzi finanziari che si intende destinare alla copertura delle spese correnti e al finanziamento delle spese di investimento. La parte spesa contiene l'indicazione, per l'anno successivo delle modalità con cui si intendono suddividere le risorse a disposizione tra programmi, funzioni, servizi e interventi. Questo documento ha valenza autorizzatoria.

In conclusione devono essere redatti il piano esecutivo di gestione e il piano dettagliato degli obiettivi, si tratta di due documenti di estremo dettaglio con un'ottica di breve periodo, generalmente infrannuale. Attraverso di essi si dovrebbero definire le azioni, le attività e gli interventi necessari per compiere gli obiettivi stabiliti nei documenti precedenti.

I due documenti sembrano sovrapporsi come contenuti e questo crea difficoltà nella loro adozione, si consideri anche che il Peg, non è obbligatorio per gli enti al di sotto dei 15000 abitanti. Essi possono essere collegati con due diverse soluzioni: orizzontalmente o verticalmente. Nel primo caso il Peg sarà formulato in termini contabili, mentre il Pdo sarà una sezione descrittivo-parametrica; nel collegamento verticale invece entrambi i documenti riporteranno le due sezioni contabile e descrittiva, ma il Peg definirà gli obiettivi a livello di centro di responsabilità, mentre il Pdo specificherà il peg a livello di centri di costo.

Un sistema di programmazione e controllo ben strutturato, successivamente alla definizione degli obiettivi, correlati da indicatori e relativi target, deve misurare ciò che è avvenuto e controllare il grado di raggiungimento degli obiettivi.

Da questo punto di vista il sistema delineato dal Tuel presenta alcune carenze: a livello consuntivo l'unico documento obbligatorio è il Rendiconto di gestione, che corrisponde al controllo del grado di aderenza delle previsioni contenute nel Bilancio di previsione annuale ai risultati effettivamente conseguiti.

Il bilancio di previsione

Il bilancio di previsione è il documento obbligatorio con cui si programma la gestione finanziaria generale del successivo esercizio. Esso ha perciò un orizzonte temporale di riferimento annuale e deve essere approvato dal consiglio comunale entro il 31/12 dell'anno precedente a quello di riferimento (n-1). È la giunta con l'aiuto del settore Ragioneria e dell'intera Struttura che lo predispone. Il limite temporale di approvazione è stabilito normativamente, ma accade spesso, che gli enti non riescano ad approvare per tempo il documento. Tale comportamento, oltre a non favorire una corretta gestione delle risorse (approvare un bilancio preventivo in corso d'anno significa non avere chiara la linea da seguire, ed è di per sé un controsenso), dovrebbe comportare un blocco nella gestione³¹. In realtà tale comportamento è favorito dai frequenti decreti legge che autorizzano lo slittamento dell'approvazione, in certi anni anche fino al 31 ottobre dell'anno a cui si riferiscono (il termine può essere differito con decreto del Ministero dell'Interno, d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la conferenza Stato-città e autonomie locali, in presenza di motivate esigenze). Entro la data fissata dalle disposizioni statali per la deliberazione del bilancio di previsione vanno, altresì, deliberate le aliquote e le tariffe dei tributi locali.

Il bilancio degli enti locali (Comuni, Province) è un bilancio di competenza, ciò significa che gli stanziamenti di entrata e spesa si riferiscono, rispettivamente, ad accertamenti ed impegni. Lo scopo del bilancio, infatti, è quello di porre un limite all'assunzione di impegni, fissando tetti di spesa che non possono essere superati in corso d'esercizio, se non con variazioni di bilancio, che devono essere approvate dal Consiglio.

I principi di redazione del bilancio

Il bilancio di previsione annuale, redatto in termini di competenza finanziaria deve essere deliberato dall'organo politico osservando i seguenti principi generali.

Pareggio economico finanziario: il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio. Il totale delle entrate deve cioè coprire l'ammontare complessivo delle uscite; perciò nel caso in cui gli esercizi precedenti abbiano prodotto disavanzo questo deve trovare applicazione all'interno del bilancio di previsione e pertanto il totale delle uscite di competenza dovrà essere pari al totale delle entrate al netto del disavanzo applicato.

Annualità: nel bilancio possono essere iscritte previsione di entrata e di uscita con riguardo al periodo temporale di riferimento. L'anno finanziario coincide con l'anno solare dal 1° gennaio al 31 dicembre, dopo tale termine non possono effettuarsi

³¹ Se il bilancio non è stato deliberato entro i termini suddetti è consentita, esclusivamente, una gestione provvisoria durante la quale si possono soltanto effettuare le spese obbligatorie (spese del personale, rate dei mutui, imposte e tasse, canoni, ecc.) e in generale quelle necessarie ad evitare danni patrimoniali all'ente stesso, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato, inoltre la gestione provvisoria si correla ad un inadempimento dell'organo consiliare, quale la mancata deliberazione del bilancio di previsione.

Essa permette la gestione dell'ordinario nel periodo di tempo che intercorre tra l'inizio dell'esercizio e l'attuazione della (eventuale) procedura sostitutiva prevista dall'art. 141 del T.U. (scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali) a seguito dell'inadempimento.

accertamenti di entrate né impegni di uscite riferiti alla competenza dell'esercizio scaduto.

Universalità: tutti i movimenti finanziari devono essere ricondotti al bilancio di previsione. Sono vietate le gestioni fuori bilancio. Tutte le entrate e tutte le uscite devono quindi essere contabilizzate con specifiche registrazioni delle operazioni che le hanno generate, con evidenza della qualità (voce e natura) e della quantità (valore).

Integrità: le entrate e le uscite vanno iscritte in bilancio nel loro importo "integrale" (le entrate al lordo degli oneri di riscossione e le uscite al lordo delle eventuali correlate entrate). Il principio sancisce perciò che è fatto divieto di effettuare qualsiasi tipo di compensazione tra entrate e uscite.

Veridicità: il bilancio deve presentare le reali condizioni finanziarie dell'Ente. Le entrate e le uscite devono cioè essere iscritte per i valori che realisticamente si prevede di accertare ed impegnare. Il principio è stato introdotto per la necessità di evitare che le poste di bilancio siano iscritte con l'unico obiettivo di raggiungere un pareggio fittizio (entrate sovrastimate o uscite sottostimate).

Unità: tutte le entrate iscritte nel bilancio di previsione costituiscono un ammontare complessivo di risorse da contrapporre all'ammontare complessivo delle uscite, non esiste se non in casi particolari e prescritti dalla legge (entrate con destinazione vincolata) una correlazione diretta tra singole voci di entrata e singole voci di uscita³².

Pubblicità: la trasparenza dell'azione amministrativa richiede che i contenuti del bilancio e di tutti i suoi allegati siano resi accessibili ai cittadini e agli organismi di partecipazione. L'ente locale è quindi tenuto a realizzare una giusta informazione circa l'utilizzo delle risorse e le modalità di recepimento dei finanziamenti.

Gli schemi di bilancio

Gli schemi di bilancio ed i contenuti del documento sono regolati normativamente agli articoli 162 - 177 del Tuel (d.lgs. n. 267/2000).

Il bilancio di previsione annuale si compone di due distinte parti una per le previsioni d'entrata e una per le previsioni d'uscita. Nella parte entrata deve essere indicato il quadro dei mezzi finanziari che si intende destinare, per l'anno successivo a copertura delle spese correnti e di quelle di investimento, indicando per queste ultime la capacità di ricorso alle fonti di finanziamento. Per la parte spesa si devono indicare in termini di programmi, titoli, funzioni, servizi ed interventi, le spese future dell'esercizio.

Nel bilancio sono riportati anche quadri generali e riepilogativi delle previsioni rilevate nello stesso. Il bilancio preventivo viene deliberato congiuntamente ai seguenti allegati:

Relazione previsionale e programmatica, grazie alla quale è possibile leggere per programmi le spese che l'ente intende sostenere. È uno strumento di programmazione pluriennale dell'ente che deve evidenziare con riferimento alle entrate una valutazione complessiva sui mezzi finanziari a disposizione e sulle fonti di finanziamento, e con riferimento alle uscite i programmi annuali e pluriennali, rilevando la percentuale d'incidenza della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo ed a quella d'investimento. La relazione si sviluppa attraverso tre differenti

³² Il principio trova applicazione in un allegato di bilancio nel quale si dimostra il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario del bilancio, garantito dal fatto che le previsioni di competenza delle spese correnti + le previsioni relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono superare le previsioni dei primi tre titoli delle entrate.

fasi: una ricognizione dei dati fisici (popolazione, territorio, economia insediata etc..) e la descrizione delle caratteristiche generali dell'ente; una valutazione generale sui mezzi finanziari; un'esposizione dei programmi di spesa (individuando: le finalità che si perseguono, le risorse umane e strumentali da utilizzare, la motivazione delle scelte adottate, la spesa complessiva articolata in spesa corrente e spesa in conto capitale);

Bilancio pluriennale: è uno strumento di programmazione finanziaria delle risorse. Ha durata triennale ed è autorizzativo: il primo annuo coincide con il bilancio di previsione. Per la parte entrate deve evidenziare: l'importo accertato dell'ultimo esercizio chiuso, la previsione dell'esercizio in corso, la previsione per ciascuno dei tre anni del triennio, la previsione complessiva del periodo di riferimento. Per la parte spese devono essere rilevati distintamente l'ammontare delle spese correnti e delle spese per investimento. Per quanto riguarda le spese correnti queste vanno a loro volta distinte in spese correnti consolidate e di sviluppo. Le previsioni organizzare per programmi e per servizi devono evidenziare per ciascun intervento: l'importo impegnato nell'ultimo esercizio chiuso, la previsione dell'esercizio in corso, la previsione per ciascuno degli anni del triennio, la previsione complessiva del periodo di riferimento.

Ultimo rendiconto deliberato.

Le entrate dell'ente locale vengono rilevate nel bilancio preventivo aggregate secondo la fonte di provenienza (titoli), la tipologia (categorie), e secondo l'individuazione dell'oggetto (risorse). Le risorse rappresentano l'unità elementare del bilancio per la parte entrata.

I titoli delle entrate sono sei, di seguito si individuano nello specifico i sei titoli e le relative categorie:

TITOLO		Categoria
I	ENTRATE TRIBUTARIE	Imposte
		Tasse
		Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie
II	ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato
		Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione
		Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate
		Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali
		Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico
III	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	Proventi dai servizi pubblici
		Proventi dai beni dell'Ente
		Interessi su anticipazioni o crediti
		Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società
		Proventi diversi
IV	ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE E DA RISCOSSIONE DI CREDITI	Alienazione di beni patrimoniali
		Trasferimenti di capitali dallo Stato
		Trasferimenti di capitali dalla Regione
		Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico
		Trasferimenti di capitali da altri soggetti
	Riscossione di crediti	

		Anticipazioni di cassa
V	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI	Finanziamenti a breve termine Assunzioni di mutui e prestiti Emissioni di prestiti obbligazionari
VI	ENTRATE DA SEREVIZI PER CONTO DI TERZI	
TOTALE GENERALE DELLE ENTARTE		

A loro volta anche le uscite dell'ente locale sono aggregate in titoli, secondo una classificazione relativa ai principali aggregati economici ed in particolare:

TITOLO
I SPESE CORRENTI
II SPESE IN CONTO CAPITALE
III SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI
IV SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI
TOTALE GENERALE DELLE SPESE

Nell'ambito dei primi due titoli le uscite si articolano in relazione all'attività funzionale dell'ente in funzioni e in servizi, relativamente ai singoli uffici che gestiscono un complesso di attività, come di seguito evidenziato.

Funzione	Servizio
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	Organi istituzionali, partecipazione e decentramento Segreteria generale, personale e organizzazione Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali Gestione dei beni demaniali e patrimoniali Ufficio tecnico Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico Altri servizi generali
Funzioni relative alla giustizia	Uffici giudiziari Casa circondariale e altri servizi
Funzioni di polizia locale	Polizia municipale Polizia commerciale Polizia amministrativa
Funzioni di istruzione pubblica	Scuola materna Istruzione elementare Istruzione media Istruzione secondaria superiore Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi

Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	Biblioteche, musei e pinacoteche Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	Piscine comunali Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo
Funzioni nel campo turistico	Servizi turistici Manifestazioni turistiche
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi Illuminazione pubblica e servizi connessi Trasporti pubblici locali e servizi connessi
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Urbanistica e gestione del territorio Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia Servizio di protezione civile Servizio idrico-integrato Servizio smaltimento rifiuti Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente
Funzioni nel settore sociale	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori Servizi di prevenzione e riabilitazione Strutture residenziali e di ricovero per anziani Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona Servizio necroscopico e cimiteriale
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	Affissioni e pubblicità Fiere, mercati e servizi connessi Mattatoio e servizi connessi Servizi relativi all'industria Servizi relativi al commercio Servizi relativi all'artigianato Servizi relativi all'agricoltura
Funzioni relative ai servizi produttivi	Distribuzione gas Centrale del latte Distribuzione energia elettrica Teleriscaldamento Farmacie Altri servizi produttivi

Relativamente ai primi tre titoli le uscite sono ulteriormente graduate per interventi, in relazione alla natura economica dei fattori produttivi e con riferimento a ciascun singolo servizio. L'intervento è l'unità elementare del bilancio per la parte della spesa.

Uscite correnti	Uscite in conto capitale	Uscite per rimborso di prestiti
Personale	Acquisizione di beni immobili	Rimborso di anticipazioni di cassa
Acquisto di beni di consumo e/o materie prime	Espropri e servitù onerose	Rimborso di finanziamenti a breve termine
Prestazioni di servizi	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	Rimborso di quota di capitale di mutui e prestiti
Utilizzo di beni di terzi	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	Rimborso di prestiti obbligazionari
Trasferimenti	Acquisizione di beni mobili, macchinari e attrezzature tecnico-scientifico	Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	Incarichi professionali esterni	Rimborso di quota di capitale per estinzione anticipata di prestiti
Imposte e tasse	Trasferimenti di capitale	
Oneri straordinari della gestione corrente	Partecipazioni azionarie	
Ammortamenti di esercizio	Conferimenti di capitale	
	Concessione di crediti e anticipazioni	

Si può notare che la spesa non segue una suddivisione gerarchica, al contrario delle entrate, ma trasversale, per natura e destinazione. Funzioni e servizi sono trasversali a titoli e interventi, mentre esiste anche un raccordo superiore con i documenti pluriennali (relazione pluriennale e programmatica e bilancio pluriennale) relativo ai programmi.

Gli equilibri di bilancio

Il bilancio di previsione deve essere costruito in equilibrio, come stabilito dal principio contabile del pareggio finanziario. Esistono tuttavia diversi tipi di equilibri che devono essere rispettati, si tratta dell'equilibrio finale, dell'equilibrio di parte corrente, dell'equilibrio di parte straordinaria, dell'equilibrio tra interessi ed entrate correnti, equilibrio fondi a destinazione specifica e vincolata ed equilibrio servizi per conto di terzi.

L'equilibrio finale rispecchia ciò che è stabilito nel principio generale: le entrate totali devono coprire le spese totali, questo significa che si possono prevedere spese a fronte della previsione di altrettante previsioni di entrata.

$$\text{Totale entrate} = \text{Totale spese}$$

L'equilibrio di parte corrente è dato dai primi tre titoli delle entrate, rapportati al titolo primo delle spese aumentato delle quote di rimborso dei mutui e dei prestiti obbligazionari contratti (Titolo III, interventi 3,4,5). L'eventuale avanzo di parte corrente è definito *avanzo economico*, e può essere utilizzato per finanziare una parte delle spese di investimento.

$$\text{Entrate correnti (titolo I+II+III)} - (\text{Spese correnti Titolo} + \text{Quote capitali rate amm.to}) \geq 0$$

L'equilibrio di parte straordinaria stabilisce che le spese in c/capitale non possono superare i titoli IV e V delle entrate sommati all'avanzo di amministrazione applicato al bilancio e all'avanzo economico di parte corrente.

$$\text{Entrate (titolo IV+V) + avanzo amministrazione + avanzo economico - Spese c/capitale} \geq 0$$

L'importo degli interessi dei mutui sommato a quello delle garanzie fideiussorie, al netto dei contributi statali e regionali in c/interessi, non deve superare il 25% delle entrate correnti accertate dal rendiconto del penultimo anno precedente rispetto a quello di riferimento.

$$25\% \text{ Entrate Tit I+II+III (n-2)} \geq \text{Interessi su mutui e garanzie}$$

Per quanto riguarda i fondi a destinazione vincolata devono trovare corrispondenza in specifici interventi di spesa.

L'ultimo equilibrio elencato è quello relativo ai servizi conto terzi, si tratta nella sostanza in crediti e debiti e devono coincidere.

$$\text{Entrate Titolo VI} = \text{Spese Titolo IV}$$

La gestione in corso d'esercizio

Durante l'esercizio si procede alla registrazione degli eventi contabili che si realizzano, come avviene nelle aziende private, ma secondo i principi della contabilità finanziaria. Di seguito descriveremo le fasi contabili di entrate e spese, occorre però ricordare che le registrazioni contabili, in particolare le spese devono rispettare le previsioni iscritte e approvate nel bilancio di previsione. L'acquisizione delle entrate iscritte nel bilancio di previsione avviene per l'ente locale secondo un procedimento amministrativo preordinato che prevede le seguenti fasi: l'accertamento, la riscossione, il versamento.

Le fasi delle entrate

Accertamento

L'accertamento è la fase giuridica in cui sorge per l'ente il diritto al credito, diritto che deve essere dimostrato da apposita documentazione dimostrativa o dall'esistenza di un idoneo titolo giuridico. Nella fase dell'accertamento deve essere individuato il debitore, l'ammontare del credito dell'ente, la scadenza. L'accertamento delle entrate deve essere rilevato mediante un'apposita registrazione contabile. Tutte le entrate che sono state stanziare nel bilancio di previsione e che non sono state accertate nel corso dell'anno costituiscono "diseconomie" di accertamento (minori accertamenti rispetto agli stanziamenti), e concorrono a determinare i risultati finali delle gestione.

L'accertamento si effettua: mediante l'emissione di ruoli per le imposte e i tributi; mediante prenotazione sulla documentazione attestante i trasferimenti dello Stato e degli altri livelli di governo; mediante le liste di carico per le entrate patrimoniali, quelle derivanti dai servizi produttivi, quelle derivanti da servizi per i quali è prevista una tariffa a carico dell'utenza; mediante contratti o atti amministrativi specifici per le entrate derivanti da alienazioni e da concessioni; mediante la concessione e la stipula del contratto del mutuo da parte della Cassa Depositi e Prestiti o di altri Istituto di Credito per le entrate derivanti da mutui.

Riscossione

La riscossione è la fase successiva all'accertamento, in questa fase avviene l'introito delle somme dovute all'ente da parte del Tesoriere o di altri enti incaricati della

riscossione. L'atto che autorizza il Tesoriere ad incassare le somme per conto dell'ente è la reversale incasso che viene rilasciata dall'ente locale al debitore. L'emissione della reversale, che avviene nella fase della riscossione, dà luogo ad un'apposita annotazione nelle scritture contabili dell'ente. Nella reversale deve essere individuato: la risorsa o il capitolo cui l'entrata in oggetto si riferisce; l'esercizio finanziario; se cioè la riscossione sia relativa ad una risorsa di competenza o ad una rilevata tra i residui; le generalità del debitore; la somma da riscuotere; la causale dell'entrata; eventuali vincoli di destinazione dell'entrata; la data di emissione; firma del funzionario ordinante. Le reversali che non vengono rimosse dal Tesoriere entro il 31/12 vengono restituite all'ente e annullate e gli importi corrispondenti vengono iscritte nel conto residui attivi. Le entrate accertate e non rimosse nel corso dell'anno costituiscono residui attivi e vengono iscritte in un'apposita voce del bilancio consuntivo.

Versamento

Il versamento o liquidazione costituisce l'ultima fase dell'entrata, consistente nel trasferimento delle somme rimosse nelle casse dell'ente. Può accadere che la fase del versamento e della riscossione coincidano, nel caso in cui il debitore saldi direttamente il proprio debito presso il Tesoriere (soggetto che gestisce la cassa dell'ente).

Le fasi delle spese

Le spese previste nel bilancio preventivo di competenza costituiscono il tetto massimo delle autorizzazioni complessive, e questo, come visto, per garantire il pareggio di bilancio. Perché si verifichi questa compatibilità la gestione delle uscite è regolamentata da procedimenti che prevedono le seguenti fasi: impegno, liquidazione, ordinazione, pagamento.

Impegno

L'impegno è la prima fase della gestione delle uscite e senza dubbio la più rilevante infatti è attraverso questo strumento che è possibile una gestione ordinata e regolare degli obblighi finanziari. Per il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario l'impegno ha come vincolo quantitativo lo stanziamento di bilancio, non potendosi mai prefigurare per nessuna ragione che si abbia un impegno maggiore dello stanziamento. Con l'impegno si riducono le disponibilità complessive di un determinato intervento per destinarne l'importo a fronteggiare un'obbligazione giuridica di pagamento che nasce in correlazione ad una determinata spesa. Si può assumere un impegno, relativamente ad una determinata spesa, solo se: esiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata; è noto l'ammontare del debito; si definisce la motivazione dell'importo da pagare; si individua il creditore; si fissa la scadenza; si individua la voce economica (intervento, servizio, funzione) del bilancio di competenza cui fa riferimento la spesa, e di conseguenza la rilevazione contabile del debito; la disponibilità del relativo stanziamento è accertata mediante attestazione di copertura finanziaria³³. Gli impegni possono essere assunti dal Consiglio, dalla Giunta e dai dirigenti (responsabili di servizio) secondo quanto stabilito dalle norme statutarie e regolamentari. Attraverso il PEG, come visto, la Giunta con un unico atto amministrativo autorizza i responsabili

³³ Quando una di queste specifiche non è nota, è possibile effettuare nel corso della gestione una "prenotazione" d'impegno relativa a spese in corso di definizione o di ammontare non ancora noto. Tutte le prenotazioni che nel corso non si sono trasformate in impegni certi e definiti vengono annullate, gli importi corrispondenti vengono registrati nelle scritture contabili come economie di spesa e come tali concorrono a definire i risultati della gestione.

ad impegnare, nel limite degli stanziamenti di bilancio, sugli interventi di propria competenza.

Esistono spese che vengono impegnate senza specifici atti formali (deliberazione di Giunta e/o di Consiglio, determinazioni dei responsabili), in particolare: trattamento economico riconosciuto al personale dipendente; le rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti; altri importi in base a contratti o disposizioni di legge. Inoltre sono direttamente impegnati gli stanziamenti di bilancio relativi a: spese in conto capitale finanziate con entrate derivanti da mutui già concessi; spese di bilancio, sia correnti che in conto capitale, finanziate con accertamenti di entrate aventi destinazione vincolata. L'impegno deve essere rilevato mediante apposita registrazione contabile. Tutti gli stanziamenti di spesa per i quali non è stato assunto un impegno entro il termine dell'esercizio, costituiscono economie di bilancio e a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione.

Liquidazione

La liquidazione è la fase con la quale il responsabile del servizio, che ha ordinato una certa fornitura di beni e/o servizi o l'esecuzione di determinati lavori, determina la somma liquida e certa da pagare. La liquidazione può avvenire solo previa analisi e verifica della correttezza della documentazione che comprovi il diritto acquisito del creditore (fattura, parcella, contratto o altro). Qualora esistano delle irregolarità nella documentazione, rispetto all'impegno assunto, prima di effettuare la liquidazione si dovrà provvedere ad effettuare tutte le necessarie azioni correttive.

Ordinazione

L'ordinazione dei pagamenti è la fase nella quale viene emesso il mandato di pagamento, che è il documento formale attraverso il quale si dà ordine al Tesoriere di provvedere al pagamento delle spese. Il mandato deve necessariamente essere sottoscritto dal responsabile della ragioneria e deve contenere le seguenti indicazioni: l'intervento o il capitolo cui la spesa in oggetto si riferisce, con la situazione finanziaria del relativo stanziamento; l'esercizio finanziario, se cioè il pagamento sia relativo ad un intervento o capitolo di competenza o ad uno rilevato tra i residui; le generalità del creditore, con relativo codice fiscale e/o partita iva; la somma da pagare; la causale della spesa; eventuali agevolazioni di pagamento; la scadenza del pagamento; estremi dell'atto esecutivo che legittima l'erogazione della spesa; eventuali vincoli alla destinazione; la data di emissione; firma del funzionario ordinante. L'emissione del mandato dà luogo ad apposita annotazione nelle scritture contabili, con riferimento allo specifico intervento o capitolo, distintamente per le spese in conto competenza e per quelle in conto residui.

Pagamento

Il pagamento è la fase conclusiva delle uscite che si realizza nel momento in cui il tesoriere, per conto dell'ente, provvede ad estinguere l'obbligazione nei confronti del creditore e si realizza il materiale esborso della somma dovuta al creditore. Il pagamento di qualsiasi spesa deve avvenire esclusivamente tramite il tesoriere e mediante regolari mandati di pagamento (con le sole eccezioni viste precedentemente). Il pagamento può avvenire solo se il mandato è emesso in modo regolare e nei limiti dello stanziamento di competenza. Tutti i mandati rimasti parzialmente inestinti al 31/12 vengono commutati d'ufficio dal tesoriere in assegni postali e quindi si considerano comunque pagati.

Residui attivi e passivi, economie e diseconomie

Si definiscono residui attivi³⁴ tutte le somme accertate e non riscosse nel corso dell'esercizio. Costituiscono residui attivi anche le entrate provenienti da assunzioni di mutui se entro la fine dell'esercizio è intervenuta la concessione dello stesso e stipula del contratto. I residui attivi devono essere conservati nel conto dei residui fino all'atto della riscossione delle somme relative o fino a quando non si dichiara l'inesigibilità, insussistenza o prescrizione di dette somme³⁵. La cancellazione dei residui attivi può avvenire solo tramite una deliberazione del Consiglio Comunale, da adottarsi prima dell'approvazione del rendiconto gestionale.

Si definiscono residui passivi³⁶ le spese impegnate e non pagate entro la fine dell'esercizio. I residui passivi vengono conservati nel conto dei residui fino all'avvenuto pagamento o fino a che non se ne dimostri l'insussistenza o prescrizione. La cancellazione³⁷ dei residui passivi, totale o parziale, può avvenire solo previa apposita delibera del Consiglio Comunale, da adottarsi prima dell'approvazione del rendiconto, e previo riaccertamento dei debiti per verificarne la reale o meno sussistenza delle ragioni che avevano determinato la registrazione contabile.

Si definisce economia di entrate il valore pari a: La differenza tra il valore accertato e il valore stanziato, qualora il primo sia superiore al secondo (economia di accertamento); La differenza tra valore riscosso e valore accertato, qualora il primo sia superiore al secondo (economia di riscossione in conto competenza); La differenza tra valore riscosso in conto residui e il valore dei residui iniziali, qualora il primo sia superiore al secondo (economia di riscossione in conto residui).

³⁴ La formula di definizione dei residui attivi finali è la seguente:

residui attivi finali = residui attivi iniziali + accertamenti - riscossioni in c/competenza + economie di riscossione - diseconomie di riscossione - riscossioni in c/residui + riaccertamento di residui attivi - cancellazione di residui attivi.

³⁵ Esempi di situazioni che potrebbero comportare la cancellazione di residui attivi sono i seguenti:

- Scorretta valutazione in quanto l'entrata non è precisamente definibile preventivamente;
- Avvenuta riscossione erroneamente contabilizzata (sia con riferimento alla risorsa che con riferimento alla competenza);
- Inesistenza del residuo attivo in seguito di errata cancellazione del residuo passivo correlato (entrate con destinazione vincolata);
- Accertata irreperibilità o insolvenza del debitore;
- Rinuncia a crediti di modesta entità per il quali il costo della riscossione risulterebbe superiore all'entrata.

³⁶ La formula di definizione dei residui passivi finali è la seguente:

residui passivi finali = residui passivi iniziali + impegni - pagamenti in c/competenza - economie di pagamento - pagamenti in c/residui - cancellazione o perenzione di residui passivi

³⁷ Tale azione può rendersi necessaria nei seguenti casi:

- Scorretta valutazione in quanto l'uscita non è precisamente definibile preventivamente;
- Avvenuta pagamento erroneamente contabilizzato (sia con riferimento alla risorsa che con riferimento alla competenza);
- Indebita determinazione per duplicazione della registrazione contabile;
- Inesistenza del residuo passivo in seguito ad errata cancellazione del residuo attivo ad esso correlato (entrate con destinazione vincolata);
- Accertata irreperibilità del creditore;
- Abbuono volontario o transattivo di debito contestato;
- Scadenza del termine di prescrizione.

Si definisce diseconomia di entrate il valore pari a: La differenza tra il valore stanziato e il valore accertato, qualora il primo sia superiore al secondo (diseconomia di accertamento); La differenza tra valore accertato e valore riscosso a saldo, qualora il primo sia superiore al secondo (diseconomia di riscossione in conto competenza); La differenza tra valore rilevato nei residui iniziali e valore riscosso in conto residui a saldo, qualora il primo sia superiore al secondo (diseconomia di riscossione in conto residui).

Si definisce economia di spesa, non esistono diseconomie di spesa in quanto non è possibile rilevare impegni maggiori degli stanziamenti e pagamenti maggiori degli impegni, il valore pari a: La differenza tra valore stanziato e valore impegnato, qualora quest'ultimo sia inferiore allo stanziamento (economia di stanziamento); La differenza tra valore impegnato e valore pagato a saldo, qualora quest'ultimo sia inferiore all'impegno (economia di pagamento in conto competenza); La differenza tra il valore dei residui iniziali e il valore del pagamento a saldo in conto residui, qualora quest'ultimo sia inferiore al primo (economia di pagamento in conto residui).

Il rendiconto di gestione

Il documento consuntivo all'interno del sistema di bilancio degli enti locali è il rendiconto, definito anche certificato di bilancio consuntivo. Esso è disciplinato nella Parte II del Tuel agli articoli 227 - 233. Il rendiconto è deliberato dal Consiglio entro il 30 aprile dell'anno successivo, tenendo conto della relazione dell'organo di revisione.

Il rendiconto si compone del conto del bilancio, del conto economico e del conto del patrimonio. Esso fornisce agli utilizzatori le informazioni sulle risorse e sugli obblighi dell'ente locale alla data del 31 dicembre; deve indicare se le risorse ottenute sono state utilizzate in conformità al bilancio di previsione approvato.

Lo schema di questo documento corrisponde per quanto riguarda il conto del bilancio allo schema del bilancio di previsione, in quanto rappresenta i risultati della gestione basati sugli stanziamenti di previsione. Inoltre si ritrovano per ogni voce i risultati in termini di competenza e di cassa, ovvero secondo quanto descritto nel paragrafo precedente in termini di accertamenti/impegni e di versamenti/pagamenti nel caso di previsioni di competenza dell'esercizio o di residui degli anni precedenti.

Le altre due componenti del rendiconto (il conto economico e patrimoniale), riguardano un ulteriore tipo di dati contabili richiesto agli enti locali. È previsto infatti che gli enti a livello consuntivo redigano un bilancio in termini di contabilità economica (come per le aziende private); tali dati avrebbero fondamentale importanza se costruiti in maniera corretta e veritiera, ma ciò si realizza infrequentemente, e diviene un ulteriore appesantimento burocratico per gli enti. In mancanza, infatti di una rilevazione contabile in corso d'anno, in termini economici, ci si ritrova al termine dell'esercizio a dover convertire, attraverso il *prospetto di conciliazione* (documento di redazione obbligatoria), i dati finanziari in dati economici.

Utilizzo del certificato consuntivo per la ricerca

I dati contenuti all'interno dei certificati consuntivi nel conto del bilancio (in termini di competenza finanziaria) rilasciati dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, sono i dati ufficiali sulle spese e entrate degli enti locali, che abbiamo utilizzato per le elaborazioni fatte all'interno del rapporto.

APPENDICE II

LA COSTRUZIONE DEL DATABASE DEI BILANCI CONSUNTIVI DEI COMUNI LOMBARDI

La stesura del rapporto è stata possibile grazie alla costruzione di un database prontamente elaborabile ed in grado di fornire dati completi per la totalità dei comuni lombardi dal 2006 al 2011.

Sono state reperite informazioni da diverse fonti, sia istituzionali che private che sono poi state assemblate in un dataset unico attraverso l'utilizzo del software statistico Stata, in grado di gestire una vasta gamma di dati e di effettuare analisi statistiche ed elaborazione grafiche.

Descriviamo ora i dati reperiti e le fonti dalle quali sono stati ottenuti. Il database contiene l'informazione su una serie di variabili relative ai Comuni della Regione Lombardia per il periodo 2006-2011. Il 2012 non è stato incluso in quanto la maggior parte dei dati considerati non sono ancora stati pubblicati nel periodo di lavoro (in particolare i dati finanziari derivanti dai certificati consuntivi di bilancio sono approvati il 30 aprile dell'anno successivo a cui si fa riferimento, e successivamente confluiscono al Ministero dell'Interno che li elabora e li rende pubblici). In particolare, i dati si possono raggruppare in 6 categorie: dati finanziari, demografici, fiscali, politici, economico-sociali e di contesto. Di seguito sono descritte nello specifico le variabili appartenenti a ciascun raggruppamento.

I dati finanziari e la banca dati Aida Pa

I dati finanziari dei Comuni, (come descritto nel capitolo "Il bilancio dei comuni"), si ritrovano, al pari delle aziende private, all'interno di documenti di bilancio di tipo consuntivo, con cui si rende conto della gestione alla fine del periodo amministrativo, coincidente con l'anno. Questi documenti, nel caso degli enti locali, sono detti Certificati consuntivi di bilancio. Essi devono essere approvati entro il 30/4 dell'anno successivo a quello cui si riferiscono (n+1) e per quanto riguarda i comuni, essi sono redatti secondo uno schema stabilito normativamente (Tuel, d.lgs. n. 267/2000). La presenza di schemi fissi e normativamente stabiliti è un fatto di fondamentale importanza, in quanto ci consente di effettuare comparazioni certe sia in termini temporali che spaziali tra enti. A testimonianza di come tale questione non sia di secondaria importanza, è utile ricordare, ad esempio, che le Regioni non possiedono schemi di bilanci uniformi e che i certificati di bilancio non sono i medesimi tra le diverse tipologie di enti locali (Stato, regioni, province e comuni). Questo complica fortemente la possibilità di effettuare analisi sulle voci di entrata e spesa degli enti locali e di effettuare comparazioni o aggregazioni³⁸.

I dati finanziari replicano, perciò, esattamente il certificato di rendiconto di bilancio dei Comuni. In particolare, per quanto riguarda le entrate, la banca dati che costruiamo

³⁸ Il legislatore sta tentando di superare questa problematica con una riforma (d.lgs. 118/2011, in attuazione delle deleghe della n. 42/2009 sul federalismo fiscale), la cosiddetta "armonizzazione contabile", giunta al momento in cui si scrive al suo terzo anno di sperimentazione da parte di alcuni enti appositamente selezionati e che entrerà in vigore a partire dal 1 gennaio 2015.

contiene i 6 Titoli (Titolo I - Entrate Tributarie, Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti, Titolo III - Entrate Extra Tributarie, Titolo IV - Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti, Titolo V - Entrate derivanti da accensioni di prestiti e Titolo VI - Entrate da servizi per conto di terzi, nonché il totale generale delle entrate) suddivisi per categorie sia in termini di valori di competenza (accertamento) che di cassa (riscossione in conto competenza e in conto residui). Per quanto riguarda le spese, la banca dati contiene il Titolo I e il Titolo II (spesa corrente e spesa in conto capitale) suddiviso nelle 12 funzioni e nei relativi servizi (Generali di Amministrazione, Gestione e controllo, Giustizia, Polizia locale, Istruzione Pubblica, Cultura e beni culturali, Settore sportivo e ricreativo, Turismo, Viabilità e Trasporti, Gestione del Territorio e dell'Ambiente, Settore sociale, Sviluppo economico e Servizi produttivi) nonché gli interventi di spesa personale, acquisto di beni di consumo e/o materie prime, prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi, trasferimenti, interessi passivi e/o oneri finanziari, imposte e tasse, oneri straordinari della gestione corrente e ammortamenti di esercizio in relazione alla spesa corrente, mentre per quella in conto capitale gli interventi si articolano in acquisizione di beni immobili, espropri e servitù onerose, acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia, utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia, acquisizione di beni mobili macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche, incarichi professionali esterni, trasferimenti di capitale, partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e anticipazioni per quanto riguarda la spesa in conto capitale. Le spese sono relative sia agli impegni, sia ai pagamenti (in conto competenza e in conto residui).

Ai fini delle normative sulla trasparenza, i Comuni hanno l'obbligo di pubblicare all'interno dei propri siti istituzionali il certificato consuntivo dell'esercizio trascorso, ma si tratta di file in formato non elaborabile (pdf) e perciò scarsamente utilizzabili, se non attraverso una loro conversione manuale in formato elaborabile (come xls).

Come precedentemente accennato, il Dipartimento degli affari interni e Territoriali raccoglie i certificati consuntivi e costituisce una banca dati consultabile all'interno della divisione Finanza locale della sua homepage. Aprendo la pagina internet <http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4>, è possibile rintracciare le voci del bilancio per ogni singolo ente locale, inserendo nell'apposita maschera (Figura 1) le informazioni richieste: Tipo ente, anno, Tipo certificato (per quegli enti che sono sperimentatori dei nuovi schemi di bilancio armonizzati secondo il d.lgs. n. 118/2011), e Codice/Nome dell'ente. Una volta identificato l'ente e l'anno desiderato si accede alla selezione dei quadri (Figura 2), che corrispondono fedelmente ai quadri dello schema di bilancio definito dal Testo Unico degli Enti locali. Selezionando una di quelle voci (Figura 3), si accede ai dati numerici. Si tratta, però nuovamente, di informazioni "statiche" non immediatamente elaborabili. Un'eventuale conversione in un formato excel dovrebbe avvenire in maniera manuale per ogni singolo ente. (si ricordi che i comuni lombardi sono circa 1500).

Figura 1 - Maschera di selezione dati dei certificati consuntivi degli enti locali

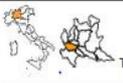
FINANZA LOCALE: Certificati Consuntivi

Tipo Ente	AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE ▼
Anno	2013 ▼
Tipo Certificato	UNICO ▼
Codice Ente	<input type="text"/>
Nome Ente	<input type="text"/>

Digitare la denominazione esatta oppure una parte di essa

Figura 2 - Maschera di selezione voci di bilancio (certificato consuntivo) per il comune di Milano

FINANZA LOCALE: Certificati Consuntivi



Anno: 2006 Ente selezionato: MILANO (MI)

Tipo Ente: COMUNE Codice Ente: 1030491450

Quadri presenti nel modello	
Quadro 1	DATI GENERALI AL 31 DICEMBRE
Quadro 2	ENTRATE
Quadro 3	RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE
Quadro 4	SPESE CORRENTI
Quadro 5	SPESE IN CONTO CAPITALE
Quadro 6	ANALISI DELLA SPESA PER TRASFERIMENTI
Quadro 7	DETTAGLIO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE PER L'ACQUIZIZIONE DI BENI IMMOBILI
Quadro 8	ACCENSIONE E RIMBORSO PRESTITI PER ENTE EROGATORE
Quadro 9	QUADRO RIASSUNTIVO DELLA GESTIONE FINANZIARIA
Quadro 10	DEBITI FUORI BILANCIO AL 31.12 CHE RISULTANO AI SOTTOSCRITTI FIRMATARI DEL CERTIFICATO/PIGNORAMENTI
Quadro 11	GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI
Quadro 12	GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI
Quadro 13	SERVIZI INDISPENSABILI per Comuni ed unioni di comuni
Quadro 14	SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE per Comuni ed unioni di comuni
Quadro 15	SERVIZI DIVERSI per Comuni ed unioni di comuni
Quadro 16	INFORMAZIONI INTEGRATIVE DEI SERVIZI INDISPENSABILI per Comuni ed unioni di comuni
Quadro 17	INFORMAZIONI INTEGRATIVE DEI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE per Comuni ed unioni di comuni
Quadro 18	INFORMAZIONI INTEGRATIVE DEI SERVIZI DIVERSI per Comuni ed unioni di comuni
Quadro 19	INFORMAZIONI INTEGRATIVE DEI SERVIZI DIVERSI per Comuni ed unioni di comuni
Quadro 20	CERTIFICAZIONE DEI PARAMETRI OBIETTIVI PER I COMUNI AI FINI DELL'ACCERTAMENTO DELLA CONDIZIONE DI ENTE STRUTTURALMENTE DEFICITARIO

Figura 3 - Parte del Quadro 2 - Entrate di un ente selezionato, nel presente caso il Comune di Milano per l'esercizio 2006.

QUADRO 2 - ENTRATE
(gli importi sono espressi in euro)

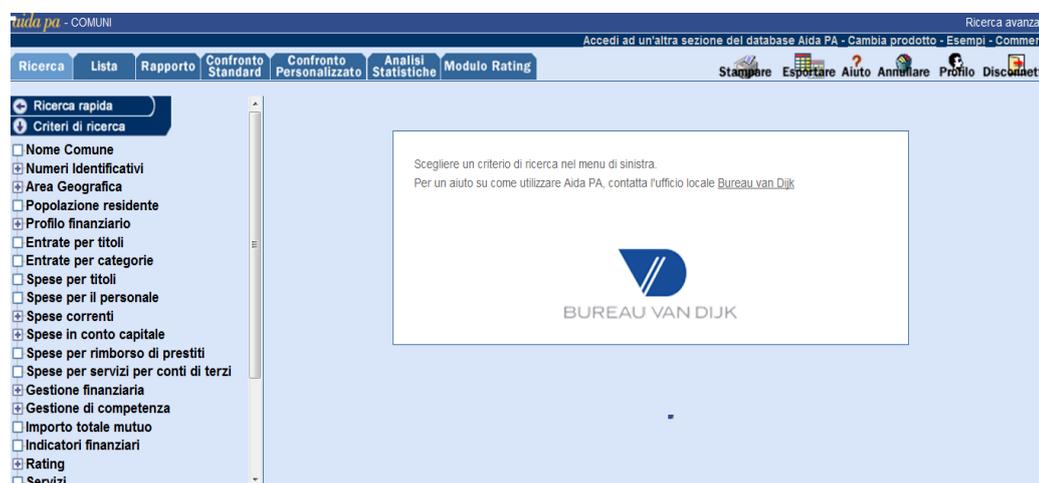
VOCI	Titolo I - ENTRATE TRIBUTARIE		
	Accertamenti	Riscossioni in conto competenza	Riscossioni in conto residui
CATEGORIA 1 - IMPOSTE	839.751.891,00	651.427.006,00	59.293.196,00
I.C.I.	407.134.527,00	223.531.226,00	54.449.133,00
di cui : abitazione principale	155.357.143,00	85.296.556,00	20.777.098,00
Altri Fabbricati	245.788.283,00	134.946.426,00	32.871.094,00
Aree Fabbricabili	5.673.914,00	3.115.179,00	758.815,00
Terreni Agricoli	315.217,00	173.066,00	42.156,00
I.C.I.A.P.	34.344,00	34.344,00	0,00
IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITA' (AL NETTO DELLE III SEGHE)	16.157.372,00	16.157.372,00	0,00
IMPOSTA SULLE III SEGHE	8.170.982,00	8.170.982,00	0,00
ADDITIONALE COMUNALE SUL CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA	13.920.096,00	9.198.513,00	4.803.133,00
ADDITIONALE IRPEF	0,00	0,00	0,00
COMPARTICIPAZIONE IRPEF	394.062.897,00	394.062.897,00	0,00
ALTRE IMPOSTE	271.693,00	271.693,00	40.930,00
CATEGORIA 2* - TASSE	242.073.056,00	153.464.737,00	70.723.110,00
TASSA PER L'OCCUPAZIONE DEGLI SPAZI ED AREE PUBBLICHE (PER GLI ACCERTAMENTI DEGLI ANNI PRECEDENTI)	164.205,00	164.205,00	42.717,00
TASSA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI	241.896.743,00	153.287.424,00	70.680.393,00
TASSA DI CONCESSIONE SU ATTI E PROVVEDIMENTI COMUNALI	7.264,00	7.264,00	0,00
ALTRE TASSE	6.844,00	6.844,00	0,00
CATEGORIA 3* - TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE	2.178.224,00	2.178.224,00	0,00
DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI	2.178.224,00	2.178.224,00	0,00
TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE	0,00	0,00	0,00
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	1.084.003.171,00	807.069.967,00	130.016.306,00

Per superare i problemi appena descritti è stato necessario utilizzare la banca dati Aida Pa. Si tratta della prima banca dati in Italia per l'analisi informatizzata della Pubblica Amministrazione Locale, che presenta dati in serie storica dal 2000, aggiornati

annualmente, non appena disponibili i dati dei certificati consuntivi. Aida Pa, oltre a permettere numerose altre operazioni, consente di esportare i dati, una volta selezionate le voci di interesse che compaiono nella schermata della piattaforma, in diversi tipi di formati: xls,xlsx, txt, asc, xml. Aida Pa permette di selezionare gli enti attraverso oltre cento criteri di ricerca: nome, area geografica, popolazione residente, entrate, spese, codice ISTAT, numero di dipendenti, ecc... Occorre ricordare che si tratta di una banca dati privata di proprietà della società Bureau van Dijk.

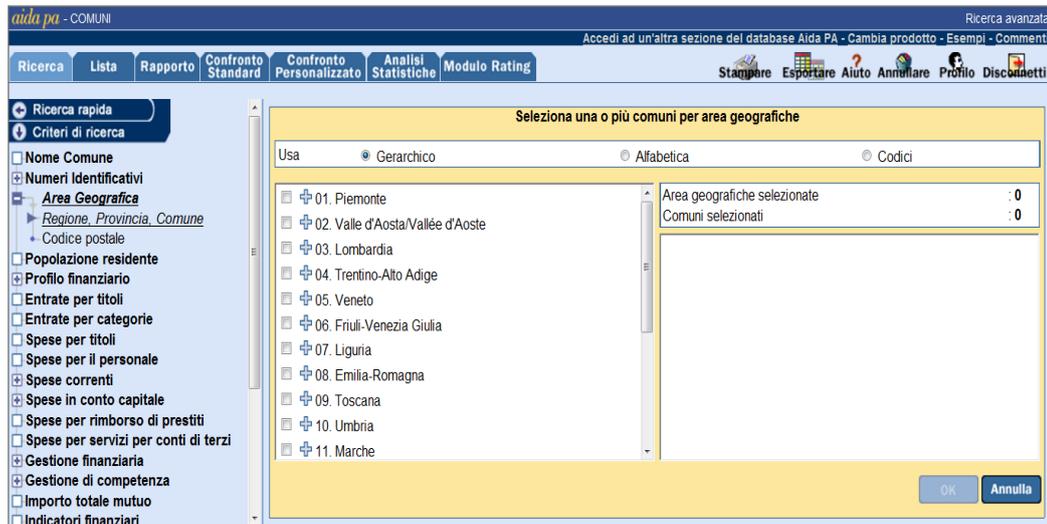
Di seguito riportiamo le varie schermate del programma Aida Pa, per rendere più chiara la modalità con cui sono stati reperiti i dati. La schermata iniziale presenta in alto a sinistra una serie di comandi: ricerca, lista, rapporto, confronti, analisi statistiche e modulo di rating. Per i nostri fini si selezionerà la voce "Ricerca", semplicemente cliccandoci sopra, facendo comparire sul lato sinistro una serie di criteri di ricerca sulla base dei quali effettuare la ricerca desiderata. Nel nostro caso il criterio di ricerca utilizzato è quello relativo all'Area geografica, che ci permette di ottenere i dati dei certificati consuntivi disaggregati nelle unità di base di ogni singolo comune.

Figura 4. Schermata iniziale di Aida pa.



Selezionando questo criterio si apre un'ulteriore sotto-divisione: una in Regione, Provincia, Comune e una in Codice Postale. I dati che si vogliono ottenere sono quelli riguardanti la prima sotto-categoria (Figura 5). A questo punto nella zona centrale del database comparirà la lista numerata delle Regioni italiane, dalla quale selezioniamo la regione Lombardia, semplicemente spuntando il quadrato a fianco del nome e confermando la scelta selezionando OK in basso a destra.

Figura 5. Schermata di Aida pa con selezione del criterio di ricerca Area geografica e della sottocategoria Regione, Provincia, Comune.



Già a questo livello di analisi, Aida ci fornisce informazioni relative al numero di comuni appartenenti alla regione Lombardia.

Figura 6. Schermata di Aida pa con selezione di una regione e di alcuni dati finanziari.

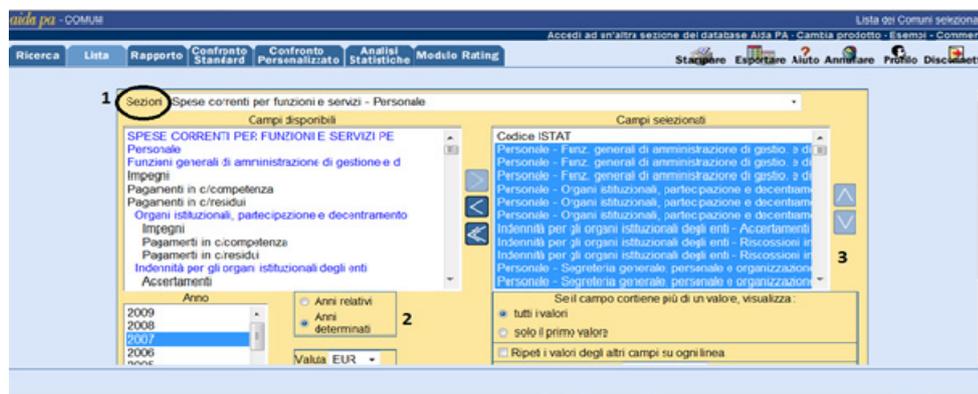
	Nome Comune	Codice ISTAT	Personale - Funz. generali di amministrazione di gestio. e di controllo - Impieghi in c/competenza EUR 2007	Personale - Funz. generali di amministrazione di gestio. e di controllo - Pagamenti in c/competenza EUR 2007	Personale - Funz. generali di amministrazione di gestio. e di controllo - Pagamenti in c/residui EUR 2007	Personale - Organi istituzionali, partecipazione e decentramento - Impieghi in c/competenza EUR 2007	Personale - Organi istituzionali, partecipazione e decentramento - Pagamenti in c/competenza EUR 2007	Personale - Organi istituzionali, partecipazione e decentramento - Pagamenti in c/residui EUR 2007	Indennità per gli organi istituzionali degli enti - Accertamenti EUR 2007	Indennità per gli organi istituzionali degli enti - Riscossioni in c/competenza EUR 2007	Indennità per gli organi istituzionali degli enti - Riscossioni in c/residui EUR 2007	Personale - Segreteria generale, personale e organizzazione - Impieghi in c/competenza EUR 2007	Personale - Segreteria generale, personale e organizzazione - Pagamenti in c/competenza EUR 2007	Personale - Segreteria generale, personale e organizzazione - Pagamenti in c/residui EUR 2007
1	AGAZZANO	033001	384.163	339.474	12.696	5.191	3.596	0	n.d.	n.d.	n.d.	85.238	54.011	
2	ALBARETO	034001	411.767	361.366	15.218	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	130.529	112.286	8.94
3	ALBINEA	035001	1.046.543	782.763	115.162	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	232.458	169.667	16.87
4	ALFONSINE	039001	1.525.700	1.181.846	233.902	39.166	38.724	474	n.d.	n.d.	n.d.	282.103	259.523	20.24
5	ALSENO	033002	603.337	468.649	43.791	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	186.964	184.218	2.82
6	ANZOLA DELL'EMILIA	037001	1.409.221	1.128.988	98.853	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	499.802	480.028	18.66
7	ARGELATO	037002	1.507.268	1.218.283	177.765	14.200	11.841	4.214	n.d.	n.d.	n.d.	484.009	270.209	53.48
8	ARGENTA	038001	2.484.698	2.089.752	244.506	42.706	42.448	297	n.d.	n.d.	n.d.	886.903	872.192	11.40

A questo punto si procede selezionando il comando "Lista" (in alto a sinistra), che permette di accedere all'archivio dei dati dalla regione selezionata, che, nel nostro caso, è la Lombardia. È il comando "Formato", in basso a destra che consente di aprire un'ulteriore maschera, dalla quale è possibile selezionare tutte le voci di archivio del programma e l'anno desiderato (Figura 7). Per costituire il nostro dataset, è stato necessario esportare diverse schermate, che sono poi state assemblate con il programma Stata. Ora descriveremo i passaggi necessari ad ottenere la schermata desiderata, prendendo come esemplificazione la voce spese correnti 01 (si intendono le spese correnti per funzione e servizi, suddivise a livello di intervento). Il primo passaggio consiste nel selezionare il comando "Modifica", procedimento necessario al fine di aggiornare tutte le voci che compaiono nel riquadro di destra all'anno 2007. Il riquadro "sezioni", in alto a destra, consente di identificare la categoria ricercata (nel

nostro caso la prima categoria di spesa corrente, ovvero l'Intervento 1 corrispondente al Personale). Successivamente si seleziona l'anno che si intende porre sotto esame all'interno del riquadro in basso a sinistra. Infine tutte le voci nel riquadro destro, ad esclusione del codice ISTAT, devono essere evidenziate ed eliminate mediante

l'utilizzo del comando ; attraverso invece il comando "aggiungi", riportiamo le nuove voci del riquadro di sinistra nel riquadro di destra. Salvando le modifiche apportate è possibile giungere al risultato precedentemente illustrato (Fig. 6). Dopo aver eseguito tutti i passaggi appena elencati, possiamo esportare i dati. Il procedimento di esportazione è molto semplice: è sufficiente eseguire il comando "Esportare" presente nelle icone in alto a destra, apparirà quindi una finestra per la scelta del formato desiderato³⁹.

Figura 7. Schermata di Aida pa relativa alla composizione del Formato dei dati interessati.



La procedura appena descritta è stata effettuata per le seguenti voci: Spese correnti 01-09 suddivise in funzioni e servizi per interventi (personale, acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi, trasferimenti, interessi passivi e oneri finanziari diversi, imposte e tasse, oneri straordinari della gestione correnti, ammortamenti di esercizio) e Spese in conto capitale 01-10 suddivise in funzioni e servizi per interventi (acquisizione di beni immobili, espropri e servitù onerose, acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia, utilizzo di beni di terzi per realizzazioni di beni in economia, acquisizioni di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche, incarichi professionali esterni, trasferimenti di capitale, partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e anticipazioni), Entrate per categorie, Altri dati (servizi a domanda individuale).

Per riuscire a lavorare in modo chiaro e ordinato al fine di creare un unico database in formato dta (software stata), sono state create varie cartelle contenenti i file excel esportati e successivamente trasformati in file di testo (txt).

³⁹ Aida Pa permette di esportare i dati nei seguenti formati: xls,xlsx, txt, asc, xml.

I dati demografici

Per poter effettuare delle analisi sulla spesa dei comuni e delle rispettive entrate, è necessario possedere delle informazioni relative alle caratteristiche della popolazione residente a livello disaggregato per singolo comune. In particolare disponiamo di numero di famiglie, popolazione, numero di bambini (età compresa tra 0 e 5 anni), numero di adolescenti (età compresa tra 6 e 13 anni), numero di giovani (età compresa tra 14 e 18 anni), numero di adulti (età compresa tra 19 e 64 anni) e numero di anziani (età oltre i 65 anni). Tali informazioni sono fornite in formato elaborabile dall'Istat e sono rintracciabili alla pagina <http://demo.istat.it/>. Per i dati relativi agli anni 2006-2011 occorre accedere alla sezione *Dati precensuari*, dove sono conservate le serie di popolazione residente del decennio intercensuario 2001-2011.

Figura 8. Homepage demo-istat.

The screenshot shows the homepage of the 'demo-istat' website. At the top, there are logos for 'Geo demo istat.it', 'Demografia in Cifre', and 'Istat'. Below the logos, there is a navigation bar with 'A cura di' and 'English'. The main content area is divided into several sections:

- popolazione residente**: Popolazione Residente per età, sesso e stato civile al 1° gennaio. Anno 2013, Anno 2012.
- bilancio demografico**: Bilancio Demografico e popolazione residente per sesso al 31 dicembre. Anno 2012, Anno 2011 post censimento. Bilancio Demografico Mensile e popolazione residente per sesso. Anno 2013, Anno 2012, Anno 2011 post censimento.
- cittadini stranieri**: Popolazione Residente e popolazione straniera residente al 1° gennaio per età e sesso. Anno 2013, Anno 2012. Bilancio Demografico e popolazione residente straniera al 31 dicembre per sesso e cittadinanza. Anno 2012, Anno 2011 post censimento.
- dati precensuari**: (Section header visible at the bottom left).
- L'ISTAT**: mette a disposizione i dati ufficiali più recenti sulla popolazione residente nei Comuni italiani derivanti dalle indagini effettuate presso gli Uffici di Anagrafe. Interrogazioni personalizzate (per anno, territorio, cittadinanza, ecc.) permettono di costruire le tabelle di interesse e scaricare i dati in formato rielaborabile. È possibile trovare anche informazioni sui principali fenomeni demografici, come i tassi di natalità e mortalità, le previsioni della popolazione residente, l'indice di vecchiaia, l'età media.
- Ultimi aggiornamenti**:
 - 2 aprile 2014 - Bilancio demografico mensile. Periodo gennaio-novembre 2013.
 - 18 marzo 2014 - Bilancio demografico mensile. Periodo gennaio-ottobre 2013.
 - 10 marzo 2014 - Tavole di Mortalità. Tavole di mortalità della popolazione per provincia e regione di residenza, dati 2011-2012.
 - 17 febbraio 2014 - Bilancio demografico mensile. Periodo gennaio-settembre 2013.
 - 11 febbraio 2014 - Tavole di Mortalità. Tavole di mortalità della popolazione italiana per provincia e regione di residenza, dati 2002-2010.
 - 27 gennaio 2014 - Iscrizioni e cancellazioni all'anagrafe per trasferimento di residenza. Dati relativi agli anni 2002-2012.
 - 24 gennaio 2014 - Bilancio demografico mensile.
- elaborazioni**:
 - Tavole di Mortalità della popolazione per provincia e regione di residenza. Anni 1974-2012.
 - Previsioni della Popolazione. Anni 2011-2065.
 - Ricostruzione Intercensuaria della popolazione per età e sesso al 1° gennaio. Anni 2002-2011, Anni 1992-2001, Anni 1982-1991.
 - Ricostruzione Intercensuaria del bilancio demografico per sesso. Anni 2001-2011, Anni 1991-2001.
 - Tavole di Fecondità della popolazione italiana per regione di residenza. Anni 1952-2004.
- altri dati**:
 - Separazioni e divorzi. La rilevazione sulle separazioni e sui divorzi - Anni 2008-2010.
 - Iscritti in anagrafe per nascita. I dati relativi agli anni 1999-2012.

I dati fiscali

Una ulteriore categoria di dati necessari ad effettuare analisi sulle entrate e sulle spese dei comuni lombardi, è quella delle informazioni fiscali. Questi sono:

- la base imponibile ai fini dell'addizionale all'IRPEF;
- l'aliquota applicata dal comune per l'addizionale all'IRPEF;
- l'aliquota relativa all'imposta comunale sugli immobili per le abitazioni diverse da quella principale (solo fino al 2009);
- l'aliquota relativa all'imposta comunale sugli immobili per le abitazioni principali non esenti (solo fino al 2009);

- l'aliquota relativa all'imposta comunale sugli immobili per le abitazioni principali (solo per il 2006 e il 2007);
- le detrazioni per l'abitazione principale (solo fino al 2009);
- il numero di contribuenti.

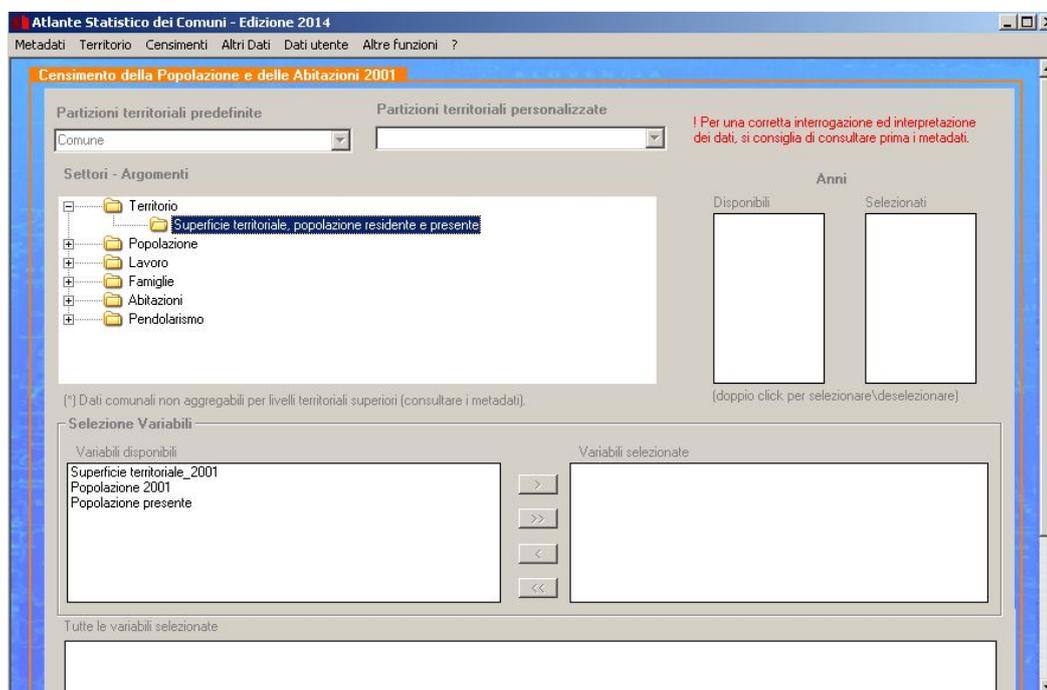
Questo tipo di informazioni sono fornite dal Dipartimento delle Finanze al link <http://www.finanze.gov.it/dipartimentopolitichefiscali/fiscalitalocale/addirpef/download/tabella.htm>, in formato excel scaricabile per gli anni 2001 - 2012.

Dati di contesto

I dati di contesto riguardano tutte quelle informazioni sulle caratteristiche fisiche dei comuni. Essi sono fondamentali per comprendere eventuali variazioni nelle variabili analizzate (entrate e spese), che possono dipendere dal tipo di comune che le effettua: se si tratta di un comune grande o piccolo, se è un comune montano o litoraneo, ecc...

I dati di contesto sono, perciò, quelli relativi alla superficie territoriale del comune, alla zona altimetrica di appartenenza (1=montagna interna, 2=montagna litoranea, 3=collina interna, 4=collina litoranea e 5=pianura), all'altitudine del comune, al grado di montuosità (1=comuni non montani, 2=comuni parzialmente montani e 3=comuni totalmente montani), alla classe sismica di appartenenza (1=sismicità alta, 2=sismicità media, 3=sismicità bassa e 4=sismicità molto bassa), alla zona litoranea di appartenenza (0=comune non litoraneo e 1=comune litoraneo), alla classe di ruralità di appartenenza⁴⁰ (0=comune non rurale e 10 comune rurale). Inoltre è presente il dato sul numero di abitazioni (il dato è relativo al censimento delle abitazioni del 2001). Infine, nei dati di contesto è presente anche la Provincia di appartenenza.

Figura 9 - Atlante statistico Istat.



⁴⁰ Si definiscono comuni rurali quei comuni che rispondono alla definizione Eurostat: densità di popolazione (popolazione residente per kmq) minore di 100 abitanti per kmq o percentuale di occupati in agricoltura superiore alla media comunitaria.

Le informazioni finora descritte sono rintracciabili nell'Atlante statistico Istat, si tratta di un sistema informativo, contenente a livello comunale dati raccolti da fonti ufficiali. Trattandosi di un'applicazione scaricabile dal sito <http://www.istat.it/it/archivio/113712> ed installabile su qualsiasi computer, essa permette la consultazione, l'esportazione e la rappresentazione cartografica di informazioni relative a partizioni territoriali predefinite.

Dati economici e sociali⁴¹

I dati economico-sociali riguardano informazioni relative all'andamento dell'economia e sono disaggregati per comune. Si tratta del numero di occupati, del tasso di disoccupazione, del numero di unità locali e del loro numero di addetti (con unità locale si intende il luogo fisico nel quale un'unità giuridico - economica, impresa o istituzione, esercita una o più attività economiche, essa corrisponde ad un'unità giuridico - economica o ad una sua parte, situata in una località topograficamente identificata da un indirizzo e da un numero civico; in tale località, o a partire da tale località, si esercitano delle attività economiche per le quali una o più persone lavorano per conto della stessa unità giuridico - economica; costituiscono esempi di unità locale le agenzie, alberghi, ambulatori, bar, cave, depositi, domicili, garage, laboratori, magazzini, miniere, negozi, officine, ospedali, ristoranti scuola, stabilimenti, studi professionali, uffici, ecc...)

Altri dati sono il numero di imprese⁴² e il numero di addetti alle imprese, il numero di posti letto negli alberghi, il numero di posti letto nei campeggi/villaggi, il numero di posti letto privati gestiti in forma imprenditoriale⁴³, il numero di posti letto privati gestiti in forma non imprenditoriale⁴⁴ e il numero di posti letto complementari⁴⁵. Ancora, sono presenti i dati relativi al numero di asili, di scuole elementari, medie, superiori e il rispettivo numero di alunni. Infine, sono presenti le informazioni sul parco veicolare (numero di auto, numero di autobus e numero di moto).

Anche questa tipologia di dati è fornita dall'Atlante statistico dell'Istat (Figura 9).

⁴¹ E opportuno indicare che i dati presenti in questa categoria (ad eccezione dei dati relativi al parco veicolare, alle presenze turistiche e all'istruzione che sono disponibili solamente per il 2006 e 2007) fanno riferimento al censimento ISTAT del 2001.

⁴² Unità giuridico - economica che produce beni e servizi destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, ha facoltà di distribuire i profitti realizzati ai soggetti proprietari, siano essi privati o pubblici. Tra le imprese sono comprese: le imprese individuali, le società di persone, le società di capitali, le società cooperative, le aziende speciali di comuni o province o regioni. Sono considerate imprese anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti. Fonte: ISTAT.

⁴³ Gli alloggi (camere, case e appartamenti per vacanze), dati in affitto da privati o imprese e gestite in forma imprenditoriale. Fonte: ISTAT.

⁴⁴ Forme di alloggio date in affitto da privati a privati o ad agenzie professionali, su base temporanea, come alloggio turistico. Sono caratterizzati da una gestione non imprenditoriale e non è disciplinata dalle normative riguardanti gli esercizi collettivi (alberghieri e complementari). Fonte: ISTAT.

⁴⁵ Tale categoria include gli alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale, i campeggi, i villaggi turistici, gli alloggi agro-turistici, gli ostelli per la gioventù, le case per ferie, i rifugi alpini e gli "Altri esercizi ricettivi" non altrove classificati. Fonte: ISTAT.

Dati politici

Il dataset costruito contiene anche informazioni relative alla gestione politica dei comuni. Questi dati riportano il nome, cognome e sesso del sindaco, la data di elezione e i partiti politici che hanno supportato il sindaco nell'elezione in cui è risultato vincente.

I dati politici sono disponibili al link <http://elezionistorico.interno.it/>, archivio storico del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari interni e Territoriali, scaricabili per singoli comuni raggruppati per Provincia, selezionando la data delle elezioni e la Regione di interesse.

Figura 10. Schermata del Ministero dell'Interno con selezione delle elezioni del 28/05/06.



Stata e il database completo

I dati descritti dalle varie fonti private ed istituzionali (Aida pa, Istat...) sono stati esportati in formato Excel. L'obiettivo finale, infatti, è quello di ottenere un unico file contenente tutte le voci descritte nei paragrafi precedenti per tutti i comuni della Lombardia per gli anni 2006-2011. Per ottenere questo prodotto finale, nel quale sono presenti circa 1500 comuni ripetuti per sei esercizi si è ritenuto più agevole utilizzare un software statistico in grado di gestire una vasta gamma di dati.

Presentazione di Stata 11 Special Edition

Stata è un potente pacchetto statistico in grado di gestire grandi quantità di dati e di effettuare analisi statistiche, nonché di creare ed elaborare grafici. Stata permette di elaborare i dati contenuti in un dataset sotto due punti di vista.

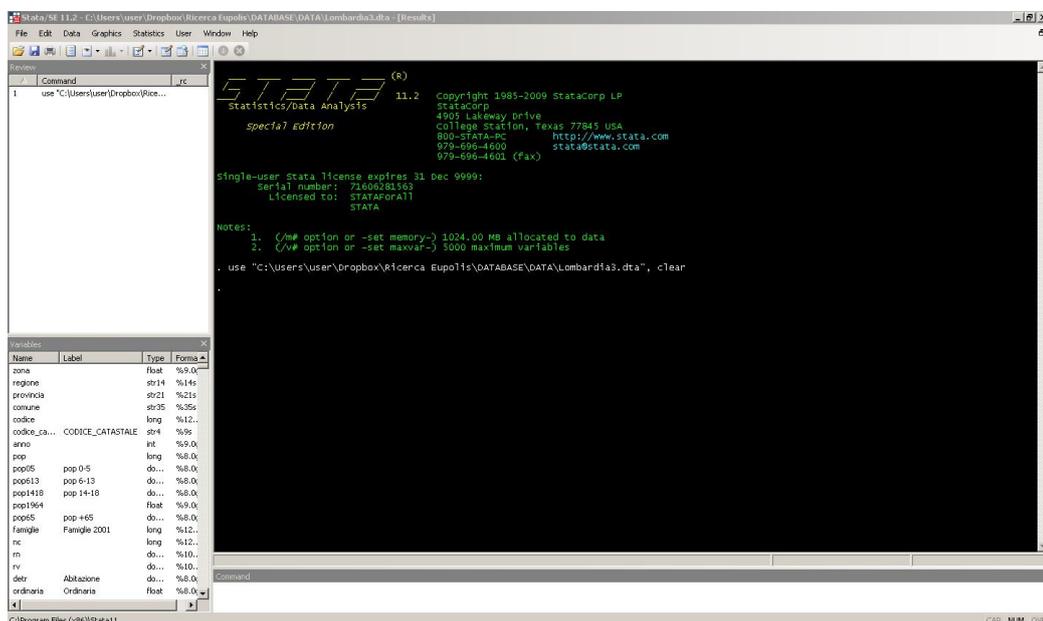
Per comprendere alcuni elementi del funzionamento del pacchetto statistico utilizziamo il dataset della regione Lombardia. Ad esempio utilizziamo il comando "sum" per mettere in evidenza le caratteristiche della variabile popolazione.

```
. sum pop
Variable |      Obs      Mean   Std. Dev.   Min     Max
-----+-----
pop      |    9248   5926.729   32599.2     30  1252055
```

Il comando *sum*, evidenzia che la popolazione dei 9248 comuni della regione Lombardia (osservazioni ripetute per i sei esercizi 2006-2011) dal 2006 al 2011 è in media di 5.926, con un minimo di 30 e un massimo di 1.252.055 e la varianza paria a 32.599.

Il dataset è di tipo panel, ovvero abbiamo più osservazioni per più periodi di tempo; il software consente di creare grafici sulle variabili di interesse (istogrammi, grafici di relazione, box plot, ecc.) e sulle relazioni che intercorrono tra due o più variabili. Di seguito andiamo a riportare la schermata iniziale dopo l'apertura di un dataset con il software STATA (fig. 11).

Figura 11. Schermata iniziale di stata dopo l'apertura del dataset.



In Stata possiamo osservare quattro finestre distinte: la finestra STATA COMMAND nella quale vengono inseriti i comandi desiderati e mandati in esecuzione semplicemente premendo invio; la finestra STATA RESULTS, nella quale appaiono i risultati; la finestra REVIEW, nella quale appaiono i comandi digitati sino a quel momento e la finestra VARIABLES, nella quale appare la lista di variabili contenute nel dataset che si sta utilizzando. In Figura 11 si nota il dataset finale che abbiamo costruito.

Per generare il dataset finale è necessario dare a Stata una serie di comandi da eseguire in sequenza che abbiamo raccolto e salvato in un file di tipo .do, attraverso il quale il software va ad assemblare i file separati di cui ora disponiamo. Prima di procedere alla costruzione del file .do è necessario riportare i file excel nel formato riconosciuto da Stata.

Elaborazione dei dati in Excel

Il software Stata necessita per poter gestire le informazioni di un formato da esso leggibile. In particolare, i file excel non sono immediatamente trattabili, perciò abbiamo bisogno di convertirli in file dal formato .xls al formato .txt per poterli poi salvare singolarmente e unirli utilizzando il programma Stata. Mentre si effettua questo passaggio è d'obbligo togliere la prima riga nel foglio di lavoro Excel (corrispondente all'intestazione) e poi salvare il tutto in estensione .txt. Questo in quanto, quando si andrà ad utilizzare il programma Stata, la prima riga corrisponderà direttamente a dei dati che il programma è in grado di leggere attraverso una nostra codificazione basata sul modello del Certificato consuntivo e delle ulteriori variabili che andremo a rinominare. Per riuscire a lavorare in modo chiaro e ordinato, sono state create varie cartelle: una contenente le spese correnti (da 01 a 09), una contenente le spese in conto capitale (da 01 a 10), una contenente le entrate e altri dati e successivamente quelle contenenti gli altri dati descritti. Questa operazione deve essere ripetuta per tutti gli anni considerati (2006-2011). Per quanto riguarda i dati finanziari, seguiamo la classificazione Certcom, ossia il certificato del conto di bilancio dell'anno 2009. All'interno del documento Certcom, si trova una suddivisione delle entrate in titoli e categorie, delle spese correnti e in conto capitale, suddivise in impegni, pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui; all'interno delle spese inoltre è presente, sia una classificazione economica, che una classificazione finanziaria. La classificazione economica adotta una disaggregazione per titoli ed interventi, la classificazione finanziaria adotta una disaggregazione per funzioni e servizi. La fonte dei dati relativi ai bilanci comunali è proprio il certificato del conto di bilancio, che tutti i comuni hanno l'obbligo di redigere annualmente certificando i principali dati del rendiconto relativo all'esercizio precedente. Il certificato del conto dei bilanci dei comuni, nello specifico, dettaglia i flussi finanziari di competenza (accertamenti e impegni) e di cassa (riscossioni e pagamenti) per le principali categorie e voci economiche di entrata e di spesa, nonché il risultato della gestione finanziaria. Dopo aver esposto queste precisazioni, possiamo iniziare il nostro approccio con il programma Stata.

La creazione del file .do

Un do-file è un insieme di comandi raccolti in un file di testo dotato di numerosi vantaggi: il primo fra tutti consiste nella possibilità di poter salvare le routine, quindi conservarle e riutilizzarle. In secondo luogo è possibile riadattare e modificare i comandi a seconda dei dati.

Un do-file si apre cliccando sull'icona . Così facendo si apre automaticamente un foglio, nel quale si scrivono i comandi ed eventualmente degli appunti, che dovranno però essere preceduti dal simbolo * , che fa sì che Stata non rilevi l'appunto

come comando. Per semplificare la comprensione esamineremo passo, dopo passo alcuni punti fondamentali del nostro do-file aiutandoci con alcune immagini.

Figura 12. File do utilizzato per costruire il dataset.

```

103
104   cd E:\UPDATE_dati_finanziari\2010\Lombardia\spese_correnti
105
106
107
108
109   foreach i in 01 02 03 04 05 06 07 08 09 10{
110
111       clear
112       capture insheet using spcorr`i'.txt
113       capture save spcorr`i'.dta, replace
114   }
115
116
117
118
119   cd E:\UPDATE_dati_finanziari\2010\Lombardia\spese_c_capitale
120
121   foreach i in 01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11{
122
123       clear
124       capture insheet using spK`i'.txt
125       capture save spK`i'.dta, replace
126   }
127
128
129
130
131   cd E:\UPDATE_dati_finanziari\2010\Lombardia\spese_correnti
132
133   use spcorr01.dta, clear
134
135   rename v1  comune
136   rename v2  codiceISTAT
137   rename v3  v04_00501
138   rename v4  v04_19001
139   rename v5  v04_37501
140   rename v6  v04_00701
141   rename v7  v04_19201
142   rename v8  v04_37701
143   rename v9  v04_00801

```

Iniziamo con la spiegazione dei principali comandi presenti nel file .do da noi creato. La prima riga permette di attribuire a Stata la directory nella quale andare a reperire ed elaborare i dati:

```
cd E:\UPDATE_dati_finanziari\2010\Lombardia\spese_correnti
```

Nel nostro caso, lavoreremo nel disco E, all'interno della cartella anno 2010, nella sotto- cartella Lombardia, nelle spese correnti. Subito dopo, dobbiamo trasformare i dati esportati di tipo .txt in dati di formato .dta utilizzabili su Stata. Facciamo questa operazione con una macro che riportiamo nell'esempio delle spese correnti:

```

foreach i in 01 02 03 04 05 06 07 08 09{

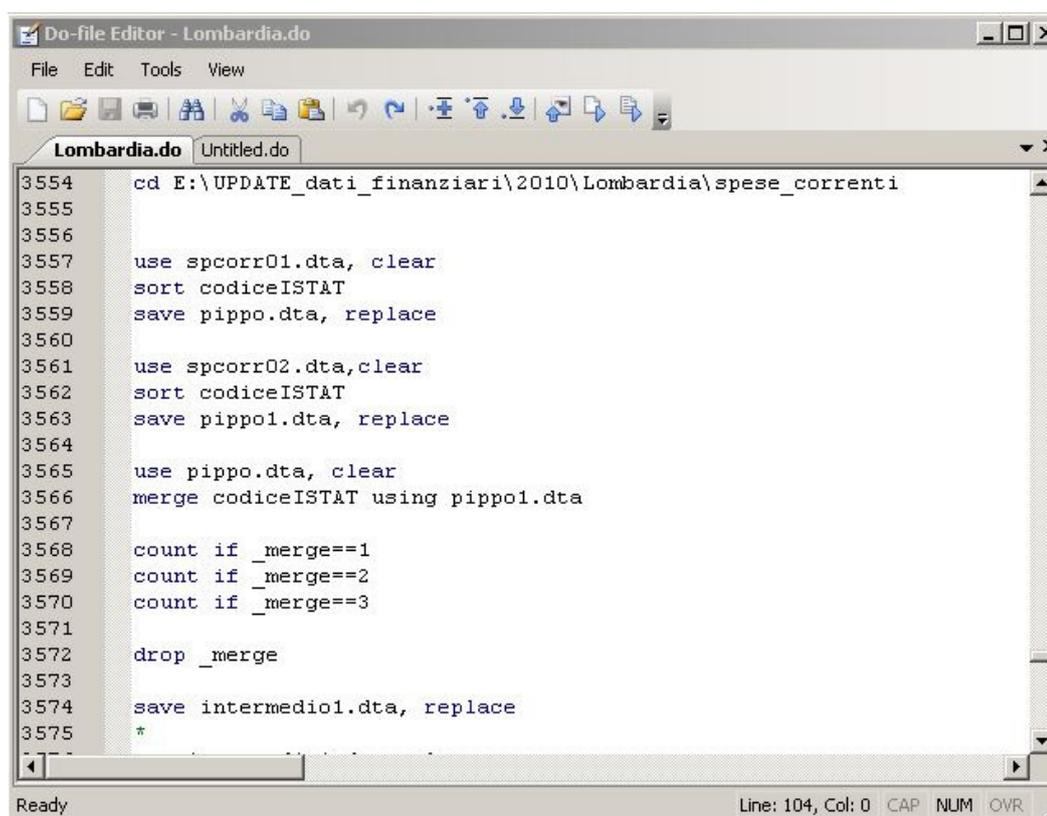
clear
capture insheet using spcorr`i'.txt
capture save spcorr`i'.dta, replace
}

```

A questo punto abbiamo i dati in formato .dta e come precedentemente accennato andremo a codificarli sulla base dei codici stabiliti dal Certcom utilizzando il comando rename (Fig. 12).

Il procedimento utilizzato fino ad ora deve essere ripetuto anche per le spese in conto capitale, per le entrate e per tutti gli altri tipi di dati per tutti gli anni, ottenendo così dataset separati che dobbiamo poi unire. Uniremo i file di tutte le spese correnti (da 01 a 09) e tutte le spese in conto capitale (da 01 a 10), entrate ed altri dati socio-economici raccolti. Riportiamo qui sotto un esempio di unione tra le spese correnti 01 e le spese correnti 02 (Fig. 13). Il procedimento viene poi ripetuto per tutte le altre spese, entrate ed altri dati.

Figura 13. Esempio di unione di due file .dta.



```
Do-file Editor - Lombardia.do
File Edit Tools View
Lombardia.do Untitled.do
3554 cd E:\UPDATE_dati_finanziari\2010\Lombardia\spese_correnti
3555
3556
3557 use spcorr01.dta, clear
3558 sort codiceISTAT
3559 save pippo.dta, replace
3560
3561 use spcorr02.dta, clear
3562 sort codiceISTAT
3563 save pippo1.dta, replace
3564
3565 use pippo.dta, clear
3566 merge codiceISTAT using pippo1.dta
3567
3568 count if _merge==1
3569 count if _merge==2
3570 count if _merge==3
3571
3572 drop _merge
3573
3574 save intermedio1.dta, replace
3575 *
```

I passaggi fondamentali da eseguire per l'unione sono⁴⁶:

1. *sort*, che permette di ordinare i dataset per una variabile, nel nostro caso i dataset devono essere sempre ordinati in base al codice ISTAT;
2. *save*, per ogni passaggio i dati sono salvati in un dataset "transitorio", nel nostro caso chiamato pippo, che ci consente di unire i dati;
3. *merge*, che unisce e controlla. Merge codiceISTAT using pippo1.dta, che unisce in base al codice ISTAT e count if _merge==1, 2 e 3 che verifica se l'unione dei dati è andata a buon fine.

Infine si salva quanto ottenuto tramite "save as" presente nel menù "file". Questo procedimento deve essere effettuato per ogni file .dta costruito in precedenza, in modo tale ottenere infine per la regione Lombardia una maschera con tutti i dati dei comuni della regione stessa.

⁴⁶ Drop _merge in questo caso elimina la variabile _merge; il comando drop permette di eliminare qualsiasi variabile.

I dataset ottenuti fino a questo momento sono cross-section, ovvero si riferiscono a tutti i comuni per un singolo anno. Il passaggio successivo consisterà nell'unione di tutti gli anni così ottenuti. Per effettuare questa unione si utilizza il comando *append*, il quale consente di "appendere" al di sotto di un anno i dati e le variabili dell'anno seguente.

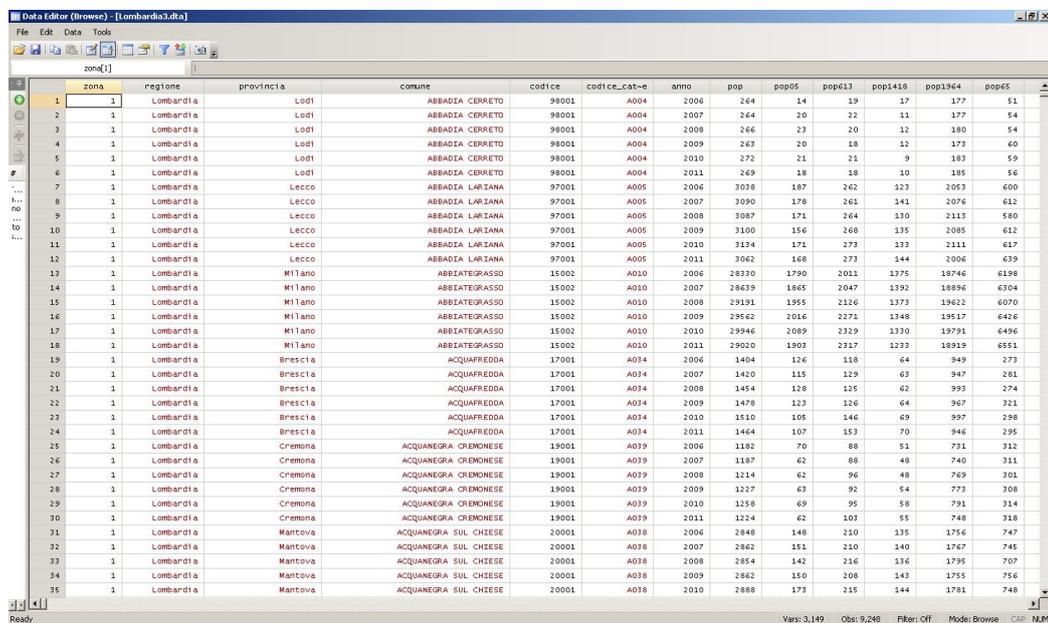
Il risultato finale in Stata

Come appena detto nel precedente paragrafo, siamo pronti per fare eseguire il file di tipo *.do* all'interno del programma Stata. Se vogliamo solo aprire il file, senza far partire l'esecuzione è sufficiente selezionare la seconda icona in alto a sinistra (Fig. 13); se invece vogliamo far partire l'esecuzione del programma scritto all'interno del *do*-file, dobbiamo andare all'interno del *do*-file creato in precedenza e possiamo evidenziare solo una parte del programma e far eseguire solo quella parte selezionata attraverso il tasto , oppure fare eseguire l'intero programma del *do*-file attraverso l'icona . Tramite questa procedura, i dati "grezzi" esportati vengono inseriti in Stata, combinati e trasformati in dati completi, ottenendo una banca dati contenente i dati di tutte le regioni.

I dati finanziari sono stati successivamente deflazionati e riportati all'anno base 2011, questa operazione ci consente di avere, per le variabili finanziarie, valori confrontabili al netto dell'inflazione annuale.

La figura 14 esemplifica una parte del dataset in formato *.dta*, pronto per l'utilizzo.

Figura 14. Parte del database finale costituito.



zona	regione	provincia	comune	codice	codice_cat-c	anno	pop	pop05	pop13	pop1418	pop1964	pop05	
1	1	Lombardia	Lodi	ABBADIA CERRETO	98001	A004	2006	264	14	19	17	177	51
2	1	Lombardia	Lodi	ABBADIA CERRETO	98001	A004	2007	264	20	22	21	177	54
3	1	Lombardia	Lodi	ABBADIA CERRETO	98001	A004	2008	266	23	20	12	180	54
4	1	Lombardia	Lodi	ABBADIA CERRETO	98001	A004	2009	263	20	18	12	173	60
5	1	Lombardia	Lodi	ABBADIA CERRETO	98001	A004	2010	272	21	21	9	183	59
6	1	Lombardia	Lodi	ABBADIA CERRETO	98001	A004	2011	269	18	18	10	185	56
7	1	Lombardia	Lecco	ABBADIA LARZANA	97001	A005	2006	3038	187	262	123	2053	600
8	1	Lombardia	Lecco	ABBADIA LARZANA	97001	A005	2007	3090	178	261	141	2076	612
9	1	Lombardia	Lecco	ABBADIA LARZANA	97001	A005	2008	3087	171	264	130	2113	580
10	1	Lombardia	Lecco	ABBADIA LARZANA	97001	A005	2009	3100	156	268	135	2085	612
11	1	Lombardia	Lecco	ABBADIA LARZANA	97001	A005	2010	3124	171	273	133	2111	617
12	1	Lombardia	Lecco	ABBADIA LARZANA	97001	A005	2011	3062	168	273	144	2006	639
13	1	Lombardia	Milano	ABBATEGRASSO	15002	A010	2006	28320	1790	2011	1375	18746	6198
14	1	Lombardia	Milano	ABBATEGRASSO	15002	A010	2007	28639	1865	2047	1392	18896	6304
15	1	Lombardia	Milano	ABBATEGRASSO	15002	A010	2008	29191	1955	2126	1373	19622	6070
16	1	Lombardia	Milano	ABBATEGRASSO	15002	A010	2009	29562	2016	2271	1348	19517	6426
17	1	Lombardia	Milano	ABBATEGRASSO	15002	A010	2010	29946	2089	2329	1330	19791	6496
18	1	Lombardia	Milano	ABBATEGRASSO	15002	A010	2011	29020	1903	2317	1233	18919	6551
19	1	Lombardia	Brescia	ACQUAFREDDA	17001	A034	2006	1404	126	118	64	949	273
20	1	Lombardia	Brescia	ACQUAFREDDA	17001	A034	2007	1420	115	129	63	947	281
21	1	Lombardia	Brescia	ACQUAFREDDA	17001	A034	2008	1454	126	125	62	993	274
22	1	Lombardia	Brescia	ACQUAFREDDA	17001	A034	2009	1478	123	126	64	967	321
23	1	Lombardia	Brescia	ACQUAFREDDA	17001	A034	2010	1510	105	146	69	997	298
24	1	Lombardia	Brescia	ACQUAFREDDA	17001	A034	2011	1464	107	157	70	946	295
25	1	Lombardia	Cremona	ACQUANEGRA CREMONESE	19001	A039	2006	1182	70	88	51	731	312
26	1	Lombardia	Cremona	ACQUANEGRA CREMONESE	19001	A039	2007	1187	62	88	48	740	311
27	1	Lombardia	Cremona	ACQUANEGRA CREMONESE	19001	A039	2008	1214	62	96	48	769	301
28	1	Lombardia	Cremona	ACQUANEGRA CREMONESE	19001	A039	2009	1227	63	92	54	773	308
29	1	Lombardia	Cremona	ACQUANEGRA CREMONESE	19001	A039	2010	1258	69	95	58	791	314
30	1	Lombardia	Cremona	ACQUANEGRA CREMONESE	19001	A039	2011	1224	62	103	55	748	318
31	1	Lombardia	Mantova	ACQUANEGRA SUL CHESSE	20001	A038	2006	2848	148	210	135	1756	747
32	1	Lombardia	Mantova	ACQUANEGRA SUL CHESSE	20001	A038	2007	2862	151	210	140	1767	745
33	1	Lombardia	Mantova	ACQUANEGRA SUL CHESSE	20001	A038	2008	2854	142	216	136	1795	707
34	1	Lombardia	Mantova	ACQUANEGRA SUL CHESSE	20001	A038	2009	2862	150	208	143	1755	756
35	1	Lombardia	Mantova	ACQUANEGRA SUL CHESSE	20001	A038	2010	2888	173	215	144	1781	748

L'INDAGINE ISTAT SULLA SPESA SOCIALE DEI COMUNI

La spesa per servizi sociali dei Comuni viene indagata in un'apposita indagine condotta da ISTAT in collaborazione con Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Ragioneria generale dello Stato e il Centro interregionale per il sistema informatico e statistico (Cisis). La rilevazione "Indagine sugli interventi e sui servizi sociali erogati dai Comuni singoli o associati" attiva dal 2006 ha lo scopo di raccogliere una serie di informazioni sui servizi sociali erogati dai Comuni con un dettaglio molto più ampio di quello fornito dai certificati consuntivi.

In questa rilevazione la spesa sociale viene distinta in aree di utenza (famiglia e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati e nomadi, povertà disagio adulti e senza dimora, multiutenza) e per tipologia di intervento.

Con il passare degli anni la rilevazione si è ampliata per indagare anche altri aspetti di interesse quale il numero di utenti per tipologia di intervento, la percentuale di spesa gestita direttamente dai Comuni, la compartecipazione del servizio sanitario e quella degli utenti, la presenza di verifica di accertamento della condizioni economica degli utenti.

La rilevazione offre quindi nel complesso un quadro più dettagliato e articolato della spesa sociale di quella fornita dall'analisi dei certificati consuntivi dei Comuni (Carrera, Teselli, 2008). La rilevazione infatti consente di conoscere lo stato dell'offerta dei servizi sociali dei Comuni e anche le fonti di finanziamento (risorse proprie, risorse trasferite da Regione, risorse trasferite da altri enti pubblici, fondi statali etc.) dettaglio non secondario, vista l'intreccio di competenze che gravitano nel mondo dell'assistenza sociale e del welfare locale.

Occorre inoltre sottolineare come la rilevazione "Indagine sugli interventi e sui servizi sociali erogati dai Comuni singoli o associati" sia una rilevazione a carattere statistico e, pur essendo soggetta ad obbligo di risposta, non è sottoposta al controllo amministrativo del certificato dei conti consuntivi in capo al Ministero degli interni, né ha la stessa valenza pubblica. Il certificato consuntivo, infatti, è un documento ufficiale del Comune, previsto da una normativa cogente. Ciò ha riflessi soprattutto sulla copertura territoriale dell'informazione. Il certificato consuntivo è compilato da tutti i Comuni. Il tasso di risposta all'indagine ISTAT è stato dell'87%. Nello specifico in Lombardia all'ultima rilevazione hanno risposto quasi il 90% degli enti intervistati.

Anche per questo motivo non è mai stata previsto un raccordo sulla spesa sociale tra i dati forniti dal certificato consuntivo e quello rilevato dall'ISTAT con l'indagine presso i Comuni. Infatti, a livello nazionale si riscontra una differenza tra la spesa sociale ricavata dal Ministero degli interni sui bilanci dei singoli Comuni e quella rilevata dall'indagine censuaria dell'ISTAT. Una differenza si riscontra anche a livello regionale⁴⁷.

Ciò non toglie tuttavia che i dati ISTAT possano fornire un'indicazione rispetto all'andamento della spesa sociale nel territorio lombardo e soprattutto sulla quantità dei servizi sociali erogati dai Comuni lombardi, aspetto che non si può evincere dai certificati consuntivi.

⁴⁷ In effetti i dati riportati di seguito e quelli presentati nel rapporto non sono immediatamente comparabili. Deflazionando i dati ISTAT espressi a prezzi correnti si ottiene comunque una stima di questa differenza. I dati di spesa dei consuntivi del bilancio dei Comuni sono superiori di 300 milioni di euro rispetto a quelli dell'indagine ISTAT.

Con riferimento all'indagine ISTAT, la prima evidenza concerne la spesa sociale. In termini nominali la spesa sociale dei Comuni è leggermente cresciuta nel periodo considerato, toccando il suo picco massimo nel 2010 con 1.248 milioni di euro. L'incidenza della spesa sociale dei Comuni sul Pil della Lombardia raggiunge il massimo nel 2009, anno della grave crisi economica che coincide con un calo consistente del PIL (espresso in termini nominali) della Lombardia. Si potrebbe desumere che nell'anno più grave della recessione economica che ha interessato la Lombardia, i Comuni hanno reagito aumentando la quantità di risorse destinate ai servizi sociali. Nel 2011 la spesa sociale è diminuita in termini nominali il che potrebbe far supporre che cominciano a farsi sentire anche sui Comuni lombardi gli effetti delle manovre di finanza pubblica e i tagli di trasferimenti che finiscono per colpire anche i servizi destinati alle persone.

Tabella 1- Spesa sociale dei Comuni della Lombardia in rapporto al Pil, anni 2006-2012

anni	Spesa sociale dei Comuni singoli o associati (in milioni di euro)	Pil nominale (in milioni di euro)	(in Rapporto tra Spesa sociale e Pil
2006	1049,8	303882,2	0,35%
2007	1153,9	317768	0,36%
2008	1164,9	327117,1	0,36%
2009	1226,4	314944,4	0,39%
2010	1248,9	328473,7	0,38%
2011	1237,4	334463,7	0,37%
2012		331405,1	

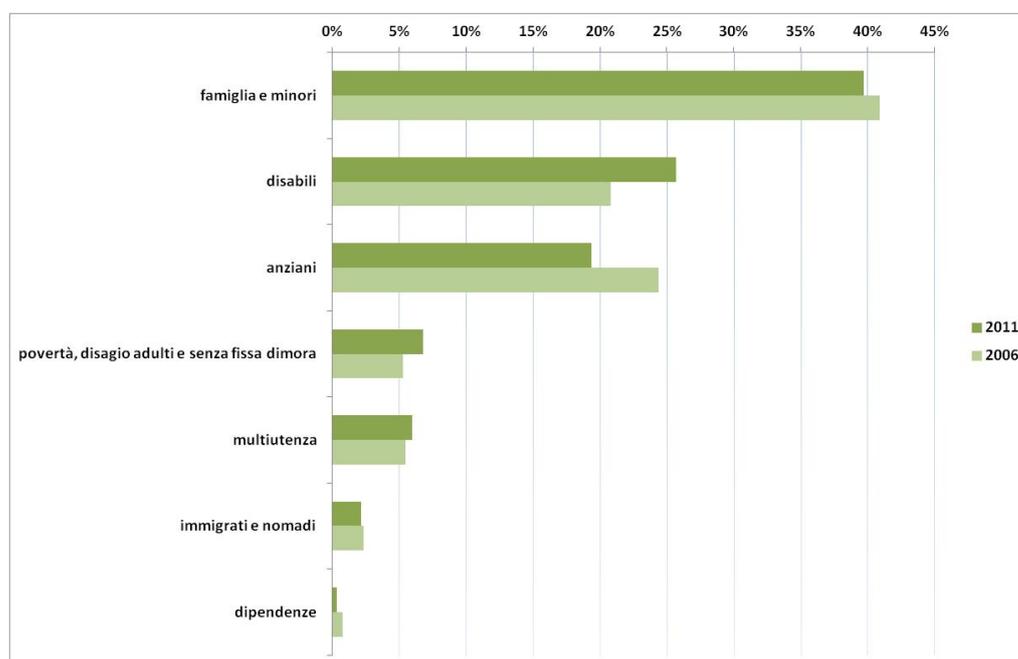
Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat La spesa sociale nei Comuni singoli e associati

Considerando le categorie di utenza, la spesa sociale dei Comuni non subisce cambiamenti di rilievo. Secondo l'indagine sulla spesa sociale dei Comuni singoli o associati, i Comuni della Lombardia hanno destinato nel 2011 circa 490 milioni di euro ai servizi sociali destinati a famiglie e ai minori, 317 milioni di euro ai servizi rivolti ai disabili e quasi 240 milioni di euro ai servizi sociali per gli anziani. Sono queste le categorie di utenza che assorbono la maggior parte della spesa complessiva.

Rispetto al 2006, l'aumento della spesa in termini nominali ha interessato soprattutto i servizi per i disabili (+100 milioni) che diventano in termini relativi la seconda voce di spesa per servizi sociali dei Comuni con il 25%. Le spese per servizi sociali dedicati agli anziani diminuiscono in termini nominali rispetto al 2006 e diventano in termini relativi la terza voce di spesa dei Comuni lombardi. Anche la componente di spesa dedicata ai servizi sociali di sostegno alle persone in condizioni di povertà e disagio aumenta in termini nominali rispetto al 2006 (+ 30 milioni). La quota di spesa che i Comuni dedicano a questa categoria di utenza, pur rimanendo marginale, si attesta al 6,8%.

L'indagine ISTAT permette un'articolazione molto più raffinata della spesa sociale dei Comuni rispetto a quella disponibile dai certificati consuntivi. L'intervento per la categoria anziani nei certificati consuntivi dei Comuni sembra sottodimensionato rispetto a quello riportato nell'indagine ISTAT, così come non sembrano confrontabili le altre voci.

Figura 1- Spesa sociale dei Comuni singoli e associati per categoria di utenza, Lombardia, anni 2006, 2011.



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat La spesa sociale nei Comuni singoli e associati

L'indagine sulla spesa sociale dei Comuni considera anche la spesa a carico degli utenti che si aggiunge a quella sostenuta direttamente dai Comuni singoli o associati. Nel periodo dove i dati sono disponibili (2007-2011), il rapporto tra spesa sostenuta dagli utenti e spesa a carico dei Comuni non è cambiato in modo significativo. Il rapporto tra questa due voci è pari al 13%. Ciò significa che ogni 100 euro di spesa per servizi sociali da parte dei Comuni, gli utenti dei servizi ne aggiungono altri 13. Tuttavia, almeno fino al 2011, il taglio dei trasferimenti ai Comuni non si è tradotto in un maggior ricorso al concorso alla spesa per i servizi sociali da parte degli utenti.

L'indagine sulla spesa sociale nei Comuni offre qualche indicazione sulla quantità dei servizi offerti a livello territoriale. In questo caso prendiamo in considerazione i servizi per l'infanzia che, come evidenziato nel rapporto, presentano margini di miglioramento di economicità. Nel periodo considerato è cresciuta la percentuale di Comuni che in Lombardia offrono una qualche forma di servizi per l'infanzia (asili nido). Si passa infatti dal 58% dei Comuni che nel 2006 offrivano il servizi di asilo nido all'81% del 2011. La crescita degli enti locali che offrono questo tipo di servizio ha quasi determinato l'integrale copertura territoriale della Lombardia: il 94% dei bambini tra 0 e 2 anni vivono in Comuni che offrono il servizio di asilo nido. L'accesso al servizio nido riguarda ancora una parte minoritaria (meno del 20%) dei bambini nella fascia di età tra i 0 e i 2 anni.

Tabella 2 - Indicatori prestazioni dei servizi per l'infanzia. Lombardia. Anni 2006-2011

Tipo di indicatore	2006	2007	2008	2009	2010	2011
percentuale di comuni che offrono il servizio	58,1	62,9	62,5	77,2	78	81,3
indice di copertura territoriale per il servizio	85,4	87,6	87,2	93,1	93	94

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat La spesa sociale nei Comuni singoli e associati

Tuttavia nonostante sia più ricca di informazioni sui servizi offerti dai Comuni singoli e associati, l'indagine presenta anche altri inconvenienti che la rendono di difficile utilizzazione ai fini della rilevazione dei servizi sociali offerti a livello locale.

Inoltre la mancanza di raccordo con i dati finanziari dei bilanci comunali rimane un problema aperto.

Accertamento

È l'operazione giuridico - contabile con cui gli enti locali appurano la ragione del credito, il soggetto debitore e il relativo ammontare da iscrivere come competenza dell'esercizio. Costituisce la prima fase della procedura di acquisizione delle entrate.

Accreditamento o indebitamento netto

È il risultato differenziale tra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossioni di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non). Se il saldo è positivo si tratta di accreditamento netto, viceversa, se cioè il saldo è negativo, si tratta di indebitamento netto.

Addizionale

Strumento con il quale si distribuisce il gettito derivante da una stessa base imponibile fra diversi livelli di governo.

L'ente di governo inferiore definisce l'aliquota d'imposta di sua competenza che si aggiunge a quella fissata dal governo centrale sullo stesso imponibile. Nel sistema tributario italiano il gettito derivante dell'istituzione di addizionali è stato spesso utilizzato per finanziare Regioni e Enti locali: Addizionale comunale IRPEF, Addizionale regionale di consumo sul gas metano...

Autonomia Finanziaria

Misura il grado di autonomia dell'ente ed è data dal rapporto percentuale tra le entrate proprie (entrate tributarie, Titolo I ed entrate extra-tributarie, Titolo III della parte entrate) e le entrate correnti (Titolo I, II e III) secondo le classificazione effettuate nel Rendiconto di gestione degli Enti locali disciplinato dal Tuel.

Autonomia Impositiva

Esprime la capacità dell'ente di prelevare risorse coattivamente, esercitando la sua potestà impositiva, ed è data dal rapporto percentuale tra le entrate tributarie (Titolo II) e le entrate correnti (Titolo I, II e III del rendiconto di gestione, parte entrate).

Autonomia tributaria

Vedi voce *Autonomia impositiva*.

Base imponibile

Traduzione quantitativa del presupposto dell'imposta, ovvero della particolare situazione di fatto alla quale la legge ricollega l'obbligo di pagare l'imposta. Alla base imponibile si applica l'aliquota d'imposta al fine di ottenere l'imposta dovuta.

La base imponibile IRPEF, ad esempio, corrisponde al possesso da parte di una persona fisica di un reddito imponibile in denaro o in natura: per un soggetto in possesso di solo reddito da lavoro dipendente, la base imponibile corrisponderà al reddito annuale al netto di eventuali deduzioni.

Compartecipazione

La compartecipazione ad un tributo erariale è una quota fissa percentuale sul totale del gettito erariale. Gli enti locali compartecipano secondo la quota stabilita ad un gettito derivante da un'imposta spettante allo Stato.

La compartecipazione IVA, ad esempio, è utilizzata per finanziare la sanità regionale. Esempio. Gettito IVA totale 1000, quota di compartecipazione 40%, Compartecipazione regionale all'IVA = $0.4 \cdot 1000 = 400$.

Comparto PA

Dal punto di vista operativo, la pubblica amministrazione è un comparto costituito da tre sottosettori: le Amministrazioni centrali, le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza.

Competenza

Le entrate che l'ente ha diritto a riscuotere e le spese che si è impegnato a erogare durante l'esercizio finanziario, a prescindere dal fatto che verranno effettivamente riscosse o pagate.

Contributi sociali (conti economici della PA)

Sono tutti i trasferimenti versati dai contribuenti ad enti pubblici o privati al fine di erogare prestazioni sociali (INPS, INAIL, ecc...). Si distinguono in *effettivi e figurativi*. I contributi sociali effettivi corrispondono ai versamenti effettuati dai datori di lavoro a favore dei propri dipendenti, nonché dai lavoratori dipendenti e dai lavoratori autonomi agli enti di previdenza e di assistenza sociale destinati a garantire future prestazioni sociali ai lavoratori. I contributi sociali figurativi, invece, rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti o ex-dipendenti o aventi diritto.

Consumi intermedi (conti economici della PA)

Rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali input nel processo produttivo, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento.

Decreto legislativo n. 56/2000

Riforma del finanziamento del servizio sanitario regionale.

Economie di scala

Diminuzione dei costi medi di produzione in relazione alla crescita della dimensione. In relazione a un dato livello di dimensione, la riduzione dei costi unitari aumenta al crescere della quantità prodotta. Può realizzarsi in conseguenza della maggiore efficienza nella gestione.

Entrate correnti (certificato consuntivo secondo la disciplina Tuel)

Sono le entrate iscritte nei primi tre titoli del sistema di bilancio degli enti locali: entrate tributarie, contributi e trasferimenti correnti, entrate extra-tributarie.

Entrate in conto capitale (certificato consuntivo secondo la disciplina Tuel)

Sono le entrate iscritte nel titolo IV, secondo lo schema di classificazione del bilancio degli enti locali; si tratta di Entrate derivanti dalle alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione crediti.

Entrate proprie

Somma delle entrate tributarie e di quelle extra-tributarie. A livello teorico si tratta di entrate per le quali gli enti sono in grado di regolare alcuni aspetti relativi all'applicazione e dei quali percepiscono larga parte del gettito.

Entrate tributarie (certificato consuntivo secondo la disciplina Tuel)

Le entrate prelevate dagli individui e dalle imprese in virtù della potestà di imposizione diretta o derivata. Nel sistema di classificazione del bilancio Tuel, le

entrate tributarie formano il Titolo I e sono costituite da Imposte, Tasse e Tributi speciali ed altre entrate tributarie.

Entrate extra-tributarie (certificato consuntivo secondo la disciplina Tuel)

Le entrate extra-tributarie raggruppano tutte quelle entrate non classificate come Tributi o Trasferimenti da soggetti terzi. Esse sono costituite in gran parte da tariffe, ovvero da prezzi pagati dagli utenti per la fruizione di un servizio pubblico. Sono identificate dal Titolo III delle entrate (Bilancio Tuel) e sono costituite da Proventi dei servizi pubblici, dei beni dell'ente, Interessi su anticipazioni e crediti, Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società e Proventi diversi.

Ente locale

Secondo quanto stabilito dalla Costituzione all'art.114, l'ente locale è una organizzazione dotata di personalità giuridica che rappresenta ed esprime una comunità stanziata in una determinata porzione di territorio nazionale. L'ente locale può essere identificato con Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane.

Contributi e trasferimenti correnti (certificato consuntivo secondo la disciplina Tuel)

Con questa denominazione si identifica il Titolo II delle entrate. Si tratta formalmente di Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dallo stato, dalla regione e da altri enti del settore pubblico, anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate. Esse sono classificate secondo il soggetto erogatore.

Fabbisogno sanitario

Ammontare di risorse necessarie a finanziare il sistema sanitario nazionale in un determinato esercizio. Esso viene determinato sulla base degli obiettivi annuali e dei livelli essenziali di assistenza che devono essere garantiti.

Fabbisogni standard di spesa

Ammontare di risorse necessarie a finanziare una determinata funzione di spesa, i fabbisogni sono stimati sulla base dei costi standard efficienti necessari a produrre e/o erogare un servizio. Il fabbisogno è ulteriormente giustificato dai bisogni e dai costi di produzione a livello locale, su cui si basa l'attribuzione delle risorse finanziarie agli enti territoriali.

Federalismo fiscale

Per federalismo fiscale si intende un processo politico e legislativo, la cui legge fondamentale, in Italia è la l. n. 42/2009. L'obiettivo primario consiste nel fornire agli enti locali maggiore autonomia finanziaria e impositiva oltre a quella di spesa. Questa tendenza nasce dalla considerazione che all'interno di un paese esiste una forte e ampia eterogeneità nella capacità di gestione e finanziamento della spesa pubblica.

Fondo perequativo

È uno strumento (introdotto dalla L. Cost. 3/2001, che ha sostituito l'art. 119 Cost.) che dovrebbe compensare eventuali squilibri fra le entrate tributarie degli enti locali e consentire a tali enti di erogare i servizi di loro competenza a livelli uniformi su tutto il territorio nazionale; lo scopo è quello di garantire che in tutti gli enti locali a prescindere dalla capacità di ricavare risorse fiscali dal loro territorio, siano rispettati gli stessi standard nella prestazione di determinati servizi. Si tratta di uno strumento tipico di un sistema federalista, nel quale concedendo maggiore autonomia impositiva

agli enti, si generano squilibri finanziari dovuti alla differente capacità contributiva di un territorio.

Fondo sperimentale di riequilibrio

Voce delle entrate degli enti locali istituita con d.lgs. n. 23/2011, all'interno del titolo III delle entrate. Si tratta di uno strumento introdotto in attesa della piena implementazione del Fondo perequativo. Esso è costituito dal gettito dei tributi statali sui trasferimenti immobiliari, dalla componente immobiliare dell'IRPEF, dalle imposte di registro e di bollo sugli affitti e dalla cedolare secca sugli affitti.

Funzioni fondamentali

Funzioni di spesa degli enti locali identificate dalla legge di sicura competenza di questi ultimi.

Gettito

Ammontare di risorse monetarie derivanti dall'applicazione dell'aliquota di una determinata imposta sulla corrispondente base imponibile.

ICI

Imposta comunale sugli immobili. Si tratta di una delle principali entrate proprie dei comuni, la quota di Ici su abitazione principale è stata abolita a partire dall'esercizio 2008 (d.l. n. 93/2008).

Impegno

Rappresenta la prima fase della procedura di esecuzione delle spese e corrisponde alla somma dovuta dall'ente a seguito di obbligazioni pecuniarie giuridicamente perfezionate. È assunto sullo stanziamento di competenza di ciascun capitolo di spesa, con esclusione dei "Fondi speciali e di riserva".

Imposte

Prelevi coattivi di denaro dal cittadino contribuente destinati alla copertura della spesa pubblica non connessa ad una specifica prestazione da parte dello stato o di un ente pubblico per servizi resi al cittadino.

Imposte dirette

Si tratta di imposte correnti che colpiscono direttamente la capacità contributiva, prescindendo dal comportamento del contribuente, e solo in quanto il contribuente è titolare di un patrimonio o di un reddito (IRPEF, Ires, Ici).

Imposte Indirette

Le imposte indirette colpiscono la capacità contributiva indirettamente, attraverso indici tipicamente legati o a un particolare comportamento del contribuente o a specifici atti, quali il consumo di certi beni o il trasferimento di certe attività. Un esempio di imposte indirette sono l'IVA, i dazi doganali, i bolli, le accise.

Imu

L'imposta municipale propria è una delle principali voci di entrata delle amministrazioni comunali. È stata introdotto nell'ambito della legislazione attuativa del federalismo fiscale con il d.lgs. n. 23/2011, che ne stabiliva la vigenza dal 2014 per gli immobili diversi dall'abitazione principale. Successivamente per motivi di risanamento dei conti pubblici, essa è stata modificata, comprendendo tra i presupposti

d'imposta anche l'abitazione principale ed è stata immediatamente istituita a partire dall'esercizio 2012 in via sperimentale con il d.l. n. 201/2011. Il presupposto d'imposta è il possesso di beni immobili: fabbricati e terreni agricoli.

IRAP

L'imposta regionale sulle attività produttive è una delle principali voci di entrata delle amministrazioni regionali. È stata istituita con d.lgs. n. 446/1997. Essa è il cardine del processo di decentramento fiscale e di attribuzione di maggiore autonomia di finanziamento alle regioni.

Si applica al valore della produzione netta delle attività dirette alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi; i soggetti passivi d'imposta sono i soggetti passivi IRES (spa, srl, cooperative...), le società di persona, gli esercenti arti e professioni, gli organi e amministrazioni dello stato, regioni, province, comuni ed enti pubblici.

Ires

L'imposta sul reddito delle società è stata istituita con d.lgs. n. 344/2003 a sostituzione dell'IRPEG, ed è entrata in vigore a partire dal 2004. Si tratta di un'imposta proporzionale e personale con aliquota al 27.5%. La base imponibile è definibile partendo da una definizione semplificata delle voci che costituiscono il conto economico di un'impresa (Ricavi-Costi). I soggetti passivi sono le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative residenti nel territorio dello Stato, gli enti pubblici e privati diversi dalle società, e gli enti e le società di ogni tipo non residenti nel territorio dello Stato per la parte di reddito prodotta nel territorio dello Stato.

IRPEF

L'Imposta personale sul reddito delle persone fisiche è un'imposta diretta, personale, progressiva e generale in vigore in Italia, regolata dal testo unico delle imposte sui redditi (DPR n. 917/1986).

L'imposta personale sul reddito delle persone fisiche ha come presupposto il possesso di redditi in denaro e in natura rientranti nelle categorie definite dalla legge e si applica alle persone fisiche residenti, al netto degli oneri deducibili ed escluse le entrate per legge non assoggettate a questa imposta. I redditi che costituiscono la base imponibile sono: i redditi fondiari, di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, d'impresa (società di persona) e redditi diversi.

Istat

Istituto nazionale di statistica. L'Istat è l'ente di ricerca pubblico italiano.

IVA

È un'imposta indiretta applicata sul valore aggiunto di ogni fase della produzione, scambio di beni e servizi. In Italia la disciplina sull'IVA è contenuta nel DPR n. 633/1972. È previsto l'obbligo di rivalsa: il venditore di beni o il prestatore di servizi deve obbligatoriamente aggiungere al prezzo di vendita l'imposta che viene traslata in avanti o sull'acquirente imprenditore/professionista o sul consumatore finale; il consumatore è il soggetto definitivamente colpito dall'imposta, mentre l'acquirente intermedio trasla l'imposta in avanti.

Legge finanziaria
Vedi legge di stabilità.

Legge di stabilità

Legge che dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguare gli effetti finanziari agli obiettivi. Contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari. Deve essere approvata entro il 31 dicembre dell'anno n-1.

Legge n. 42/2009

Legge delega al federalismo fiscale. Con la legge n. 42/2009, ha preso avvio in Italia la riforma denominata "federalismo fiscale", in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, inserito a seguito della riforma del titolo V operata con la legge costituzionale n. 3/2001.

Livello essenziale di assistenza (LEA)

Insieme delle attività, dei servizi e delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale eroga a tutti i cittadini gratuitamente o con il pagamento di un ticket, indipendentemente dal reddito e dal luogo di residenza. I Lea sono stati definiti a livello nazionale con il DPCM 29/11/2001, le Regioni hanno la possibilità di utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni aggiuntive, ma mai inferiori a quelle incluse nei Lea.

Pagamento

È l'ultima fase della procedura di erogazione delle spese; consta delle operazioni con cui si dà esecuzione all'ordine di pagare.

Patto di stabilità e crescita

Accordo stipulato e sottoscritto nel 1997 dai paesi membri dell'Unione europea, inerente al controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria dell'Unione europea e rafforzare il percorso di integrazione monetaria intrapreso nel 1992 con la sottoscrizione del trattato di Maastricht.

Patto di stabilità interno (PSI)

Il patto di stabilità interno nasce dall'esigenza di far convergere le politiche di bilancio interne verso i parametri stabiliti nel patto di stabilità e crescita con i paesi europei. I due parametri di fondamentale interesse sono L'indebitamento netto della Pubblica amministrazione e il Debito pubblico.

Dal 1999 ad oggi l'Italia ha formulato il proprio patto di stabilità interno esprimendo gli obiettivi programmatici al fine del raggiungimento degli obiettivi europei ogni anno in modi differenti, alternando principalmente configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa.

Pil

Prodotto interno lordo. È il valore totale dei beni e servizi prodotti in un paese da parte di operatori economici residenti e non residenti nel corso di un certo intervallo di tempo (generalmente l'anno), destinati al consumo dell'acquirente finale, agli investimenti privati e pubblici, alle esportazioni nette. Il PIL può essere utilizzato come indicatore del valore della ricchezza di un paese.

Pressione fiscale

È la misura del livello di tassazione presente in un certo ambito economico o all'interno di uno specifico stato.

In particolare l'Istat lo determina come rapporto tra imposte e contributi sociali e il PIL. Si può perciò definire anche come quantità di risorse che lo Stato chiede ai cittadini per far funzionare l'apparato amministrativo e per finanziare i servizi sociali.

Pressione tributaria

È il rapporto tra imposte dirette più imposte indirette e il Pil. Per un indicatore più completo si veda la voce *Pressione fiscale*.

Prezzi pubblici

È il prezzo che l'ente pubblico fissa quando gestisce in regime di monopolio un determinato servizio o produce un determinato bene. L'ente pubblico stabilisce per tali prestazioni/beni un prezzo-corrispettivo pari ai costi di produzione senza conseguire alcun lucro.

Proventi dei servizi pubblici (certificato consuntivo secondo la disciplina Tuel)

Si tratta di una categoria delle entrate del titolo III del certificato consuntivo degli enti locali. I proventi dei servizi pubblici comprendono tutte quelle entrate corrisposte dai cittadini specificatamente per l'erogazione di un determinato servizio.

Riscossione

È il procedimento di acquisizione e realizzo dei crediti accertati. È la seconda fase della procedura delle entrate.

Saldo finanziario

Per il rispetto del patto di stabilità il saldo finanziario ottenuto deve coincidere con il saldo obiettivo (vedi voce) stabilito per l'esercizio e per il tipo di ente. La costruzione del saldo finanziario è stata determinata secondo diverse logiche e modalità durante gli anni. Per il triennio 2013-2016, si tratta di un saldo di competenza mista, calcolato come somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti, come riportati nei certificati di conto consuntivo. Tale valore, perciò, non deve essere inferiore al valore della propria spesa corrente media registrata negli anni 2007-2009, moltiplicata per la percentuale stabilita.

Saldo netto da finanziare

Vedi accreditamento o indebitamento netto.

Saldo obiettivo

Per il rispetto del Patto di stabilità interno (vedi voce), viene fissato per ogni esercizio un saldo obiettivo al quale gli enti locali devono attenersi.

Per il triennio 2013-2015 tale saldo è ottenuto moltiplicando la media degli impegni di spesa corrente registrata nel periodo 2007-2009 per determinate percentuali (province 18.8%, comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti 14.8%, comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti 12% per il 2013 e 14.8% per il 2014 e il 2015)

Sovraimposta

Strumento con il quale si distribuisce il gettito derivante da una stessa base imponibile fra diversi livelli di governo. La sovraimposta presenta come base imponibile il gettito dell'imposta del governo centrale. Nel caso di una sovraimposta all'imposta personale il contribuente dopo aver calcolato il debito d'imposta verso il governo centrale, applica a quest'ultimo l'aliquota della sovraimposta per determinare il debito fiscale nei confronti dell'ente.

Spesa storica

Determinazione di un certo ammontare di spesa o di risorse destinate a finanziare la spesa sulla base degli importi dell'anno precedente in ragione di un coefficiente in genere superiore all'unità. Questo sistema di finanziamento ha il fine di salvaguardare i livelli di attività storicamente raggiunti.

Tariffe

Prezzo pagato dagli utenti di un servizio pubblico che copre parzialmente o totalmente i costi di produzione del servizio stesso. Si tratta di una componente rilevante delle entrate dei comuni, contabilizzata nei certificati consuntivi alla voce Entrate extra-tributarie (Titolo III).

Tares

Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi. Introdotto con d.l. n. 201/2011, è in vigore dal 2013, in attesa della sua abolizione e dell'istituzione della nuova Service Tax prevista dalla legge di stabilità n. 147/2013.

Tarsu

Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. È stata istituita dal d.lgs. n. 507/1993 e abolita con d.lgs. n. 22/97 dalla Tia.

Tasse

Tipologia di tributo che si differenzia dall'imposta in quanto applicata secondo il principio della controprestazione. Il versamento del corrispettivo è legato all'erogazione di un servizio pubblico.

Tia

Tariffa di igiene ambientale. Sistema di finanziamento comunale della gestione dei rifiuti e della pulizia degli spazi comuni introdotto in Italia dal d.lgs. n. 22/1997. È stata sostituita dalla Tares con d.l. n. 201/2011.

Trasferimento compensativo ICI

Trasferimento statale alle amministrazioni comunali istituito per compensare all'abolizione del tributo proprio Ici per abitazione principale con d.l. n. 93/2008.

Trasferimenti erariali

Le partite finanziarie che lo Stato centrale trasferisce agli enti locali per il raggiungimento di scopi istituzionali.

Spending review

Per revisione della spesa (spending review) si intende un processo diretto a migliorare l'efficienza e l'efficacia della macchina [statale](#) nella gestione della [spesa pubblica](#) attraverso la sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative, delle

procedure di decisione e di attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi, dei risultati. In realtà tale termine è stato utilizzato per definire politiche di contenimento di spesa consistenti anche in tagli lineari, oltre che puntuali.

Spese correnti (certificato consuntivo secondo la disciplina Tuel)

Costituiscono il titolo I del bilancio di spesa e si articolano sia in categorie, sia in funzioni, servizi e interventi. Esse rappresentano le spese destinate alla produzione e al funzionamento dei vari servizi prestati dall'ente, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi.

Spese in conto capitale (certificato consuntivo secondo la disciplina Tuel)

Costituiscono il titolo II del bilancio di spesa e si articolano sia in categorie, sia in funzioni, servizi e interventi. Esse individuano tutte le spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale dell'ente pubblico.

Trasferimenti fiscalizzati

Sono i trasferimenti statali rideterminati dal ministero sulla base di determinati criteri tenendo conto delle risorse finanziarie proprie degli enti locali.

