

I bilanci dei comuni lombardi attraverso il sistema degli indicatori finanziari

Di Dossi Claudio segretario Spi Cgil Lombardia e prof. Francesco Montemurro Ires piemonte

Negli ultimi anni le amministrazioni pubbliche locali hanno incontrato maggiori difficoltà nell'esercizio delle loro funzioni più qualificate, con particolare riferimento all'attivazione di politiche di sviluppo e alla qualificazione dei servizi collettivi.

Per osservare le recenti dinamiche di bilancio dei comuni lombardi abbiamo realizzato l'analisi dei consuntivi (dal 2009-2011) e delle previsioni iniziali (dal 2009 al 2012) allo scopo di fotografare sia quanto è stato realizzato sia quanto era stato previsto. Al di là degli scostamenti della programmazione, il dato delle previsioni iniziali ci consente di osservare la recente dinamica delle entrate e in particolare gli stanziamenti di entrata previsti per il 2012 a seguito dell'introduzione dell'Imu.

Va sottolineato, relativamente a tutte le analisi svolte in questo capitolo, che le dinamiche di entrata e di spesa sono influenzate dalla tendenza sempre più frequente dei comuni ad esternalizzare i servizi e a ricorrere alla gestione associata.

Dall'analisi dei bilanci di previsione dei comuni per gli anni che vanno dal 2009 al 2012, emerge lo sforzo che gli enti locali hanno effettuato per rispettare i vincoli posti dal patto di stabilità e garantire un livello accettabile della spesa corrente e in conto capitale. Tali sforzi mostrano tuttavia, nonostante il marcato ricorso alla leva fiscale/tariffaria, come il trend della spesa abbia registrato un significativo rallentamento, che ha colpito in modo particolare gli investimenti e alcune voci di spesa corrente.

Va dato inoltre che l'incremento della spesa corrente prevista è stato traiano soprattutto dalle prestazioni del comune di Milano.

Se si esclude Milano infatti, la spesa corrente pro-capite prevista nel 2012 è di 765,4 euro, con un aumento quindi 2009/2012 del 3,2% a livello assoluto e dell'1,4% pro-capite, un andamento molto più basso rispetto al tasso d'inflazione ufficiale. Rispetto al 2010, inoltre, la spesa corrente procapite dei comuni in Lombardia, sempre con esclusione del comune di Milano, diminuisce da 768,3 a 765,4 (-0,4%).

Le spese correnti per abitante nel comune di Milano crescono tra il 2011 e il 2012 da 1.893 a 2.544 euro (+34,4%).

Lombardia – Spesa corrente – Stanziamenti pro-capite. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012	Var. 09/12	Var. 10/12	Var. 11/12
Fino a 1.000 Abitanti	908,6	928,3	927,1	944,3	3,9%	1,7%	1,9%
1.001 - 3.000 Abitanti	781,9	793,8	809,1	810,4	3,6%	2,1%	0,2%
3.001 - 5.000 Abitanti	682,2	690,7	684,4	695,2	1,9%	0,6%	1,6%
5.001 - 10.000 Abitanti	640,2	648,5	644,2	654,6	2,2%	0,9%	1,6%
10.001 - 20.000 Abitanti	680,8	688,3	674,6	684,9	0,6%	-0,5%	1,5%
20.001 - 50.000 Abitanti	781,2	789,6	777,0	773,7	-1,0%	-2,0%	-0,4%
Oltre 50.000 Abitanti	1399,6	1395,6	1480,3	1818,8	30,0%	30,3%	22,9%
Bergamo	676,0	689,4	684,6	688,0	1,8%	-0,2%	0,5%
Brescia	754,3	785,2	775,0	787,3	4,4%	0,3%	1,6%
Como	872,4	875,5	888,8	884,0	1,3%	1,0%	-0,5%
Cremona	783,7	774,9	770,0	774,7	-1,1%	0,0%	0,6%
Lecco	754,1	768,4	725,2	745,9	-1,1%	-2,9%	2,9%
Lodi	715,0	714,6	708,8	716,4	0,2%	0,3%	1,1%
Mantova	726,5	734,7	728,6	764,6	5,2%	4,1%	4,9%
Milano	1173,6	1163,5	1233,3	1510,2	28,7%	29,8%	22,5%
Pavia	802,4	803,5	798,2	794,9	-0,9%	-1,1%	-0,4%
Sondrio	918,2	943,3	952,3	988,6	7,7%	4,8%	3,8%
Varese	749,6	760,7	760,9	755,5	0,8%	-0,7%	-0,7%
Monza e Brianza	735,7	748,6	723,6	706,9	-3,9%	-5,6%	-2,3%
Lombardia	893,2	898,4	916,4	1010,3	13,1%	12,4%	10,2%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

Nei consuntivi si osserva, per il triennio 2009 – 2011, un incremento complessivo della spesa corrente pari al 12,4%; anche in questo caso è evidente l'effetto traino del comune di Milano. Se si esclude infatti ancora una volta il capoluogo di regione dal computo, il trend positivo della spesa corrente tra il 2009 ed il 2011 si riduce a 2,1 punti percentuali.

Le spese per il welfare.

Prendendo in esame, nello specifico, le previsioni (iniziali) di spesa per quel che riguarda le funzioni in ambito sociale (servizi sociali in senso stretto, funzione n. 10 del bilancio comunale) risulta evidente come a partire dal 2010 le amministrazioni comunali non siano più state in grado di garantire un adeguamento sufficiente delle risorse destinate a questi interventi. Nel 2010/2012, infatti, la spesa corrente dei comuni pro-capite per il sociale è diminuita complessivamente del 2,8% in Lombardia a livello pro-capite mentre l'incidenza degli stanziamenti per questa funzione rispetto al totale della spesa corrente si è ridotta dal 18,5% al 16,0%.

Lombardia - Spesa per i servizi sociali in senso stretto. Stanziamenti pro-capite. Serie storica e variazioni interannuali. Dati medi provinciali. Valori in euro e %.

	2009	2010	2011	2012	Var. 09/12	Var. 10/12	Var. 11/12
Fino a 1.000 Abitanti	74,4	76,7	75,1	74,1	-0,4%	-3,4%	-1,3%
1.001 - 3.000 Abitanti	81,2	86,2	87,9	88,5	9,0%	2,6%	0,7%
3.001 - 5.000 Abitanti	92,4	95,9	97,8	97,5	5,6%	1,7%	-0,2%
5.001 - 10.000 Abitanti	119,7	121,0	119,1	119,5	-0,2%	-1,3%	0,3%
10.001 - 20.000 Abitanti	152,8	151,8	147,7	143,7	-6,0%	-5,4%	-2,7%
20.001 - 50.000 Abitanti	185,0	181,7	179,0	171,8	-7,1%	-5,4%	-4,0%
Oltre 50.000 Abitanti	264,6	262,3	266,9	255,9	-3,3%	-2,4%	-4,1%
Bergamo	120,0	117,1	116,1	115,0	-4,1%	-1,8%	-1,0%
Brescia	135,5	135,0	133,0	124,7	-7,9%	-7,6%	-6,2%
Como	131,7	133,1	130,9	131,8	0,1%	-1,0%	0,7%
Cremona	156,4	137,9	138,5	138,7	-11,3%	0,6%	0,2%
Lecco	134,2	136,9	136,5	140,6	4,8%	2,7%	3,0%
Lodi	137,5	142,7	141,4	139,0	1,1%	-2,6%	-1,7%
Mantova	152,3	154,5	153,6	152,5	0,1%	-1,3%	-0,7%
Milano	225,5	224,2	228,5	222,2	-1,4%	-0,9%	-2,7%
Pavia	142,4	141,8	137,1	125,7	-11,7%	-11,3%	-8,3%
Sondrio	98,9	104,6	105,0	108,6	9,7%	3,8%	3,4%
Varese	142,5	145,0	141,6	137,8	-3,3%	-5,0%	-2,7%
Monza e Brianza	156,8	164,2	161,2	153,0	-2,4%	-6,9%	-5,1%
Lombardia	166,6	166,4	166,5	161,8	-2,9%	-2,8%	-2,8%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni

A fronte delle forti disparità territoriali per quel che concerne gli stanziamenti per abitante relativi alla spesa sociale, segnaliamo invece una tendenza piuttosto generalizzata alla riduzione dell'incidenza di tale quota di spesa, riscontrabile tra il 2010 ed il 2012 in ben 10 province su 12 in Lombardia (fanno infatti eccezione Cremona, Lecco).

Osservando la dinamica dei consuntivi viene confermato il calo delle risorse destinate agli interventi sociali (questa volta il calcolo è stato effettuato al netto delle spese per il servizio necroscopico e cimiteriale): da 155,5 euro (pro-capite) nel 2009 a 155,0 euro nel 2011.

Se si esamina, inoltre, la spesa destinata al "welfare allargato" (spesa per il sociale in senso stretto, cultura, istruzione, sport e tempo libero), tra il 2009 ed il 2012 assistiamo in alcuni territori ad una marcata contrazione degli stanziamenti iniziali nominali (con l'eccezione del 2009 che ha visto una crescita degli stanziamenti, soprattutto a valere sull'istruzione). Nel complesso, a livello regionale, la spesa pro capite prevista per il welfare allargato diminuisce tra il 2009 e il 2012 da 315,3 a 311,4 euro pro-capite.

Lombardia - Spesa per il welfare “allargato” (servizi sociali in senso stretto, cultura, istruzione, sport e tempo libero).

Stanziamanti pro-capite. Serie storica e variazioni interannuali. Dati medi provinciali. Valori in euro e %.

	2009	2010	2011	2012	Var. 09/12	Var. 10/12	Var. 11/12
Fino a 1.000 Abitanti	180,4	184,1	182,6	181,4	0,5%	-1,5%	-0,7%
1.001 - 3.000 Abitanti	203,1	210,8	213,8	217,1	6,9%	3,0%	1,5%
3.001 - 5.000 Abitanti	214,2	220,4	221,4	224,1	4,6%	1,7%	1,2%
5.001 - 10.000 Abitanti	232,6	234,5	229,0	230,4	-0,9%	-1,7%	0,6%
10.001 - 20.000 Abitanti	278,8	277,3	267,8	266,9	-4,2%	-3,7%	-0,3%
20.001 - 50.000 Abitanti	320,1	316,4	307,9	301,5	-5,8%	-4,7%	-2,1%
Oltre 50.000 Abitanti	485,2	477,3	498,5	482,3	-0,6%	1,0%	-3,3%
Bergamo	253,6	250,0	247,2	247,4	-2,4%	-1,0%	0,1%
Brescia	288,6	290,3	280,0	270,6	-6,2%	-6,8%	-3,4%
Como	249,6	250,4	246,2	247,5	-0,8%	-1,2%	0,5%
Cremona	310,2	280,9	283,7	286,4	-7,7%	1,9%	0,9%
Lecco	246,1	250,9	249,3	256,2	4,1%	2,1%	2,8%
Lodi	263,6	269,6	268,8	269,1	2,1%	-0,2%	0,1%
Mantova	299,1	303,2	292,5	300,9	0,6%	-0,7%	2,9%
Milano	402,6	398,8	416,6	409,2	1,6%	2,6%	-1,8%
Pavia	264,4	263,9	257,9	249,3	-5,7%	-5,5%	-3,4%
Sondrio	248,0	257,0	258,0	267,2	7,7%	4,0%	3,5%
Varese	265,1	265,8	259,6	255,5	-3,6%	-3,9%	-1,6%
Monza e Brianza	292,6	300,6	290,0	275,9	-5,7%	-8,2%	-4,9%
Lombardia	315,3	314,1	316,0	311,4	-1,2%	-0,9%	-1,5%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni

A livello di consuntivo, la spesa corrente per la cultura e per lo sport e il tempo libero diminuisce tra il 2009 e il 2011 rispettivamente da 32,3 a 31,1 euro pro-capite e da 14,3 a 13,7 euro pro-capite. Cresce invece la spesa impegnata per l'istruzione, da 98,3 a 104,6 euro pro-capite.

Gli investimenti al collasso nell'ultimo triennio (fare gli impegni).

I meccanismi introdotti dal patto di stabilità ed i conseguenti vincoli, sempre più stringenti, cui devono forza di cose sottostare le amministrazioni comunali spingono gli enti a realizzare saldi finanziari coerenti con le direttive ministeriali riducendo quindi, complessivamente, la spesa.

Tenuto conto della “rigidità” della spesa corrente, sono perciò le voci di spesa in conto capitale, quelle cioè destinate agli investimenti, a subire i tagli più rilevanti.

Pur prendendo atto della natura programmatica dei dati a disposizione relativi ai bilanci di previsione (iniziale) dei comuni, gli indicatori riportati in tabella confermano con forza quanto appena esposto.

Esaminando l'andamento a livello procapite, tra il 2010 ed il 2012, gli investimenti risultano in calo ben del 42,5% in Lombardia. Il fenomeno, inoltre, risulta ben più marcato in alcuni territori quali le province di Milano (-52,4%), Monza e Brianza (-42,4%) e Como (-40,2%)

**Lombardia – Investimenti per Abitante – Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10)/ (n. abitanti)
Stanziamenti pro-capite. Valori in Euro.**

	2009	2010	2011	2012	Var. 09/12	Var. 10/12	Var. 11/12
Fino a 1.000 Abitanti	983,6	1144,3	870,3	727,1	-26,1%	-36,5%	-16,4%
1.001 - 3.000 Abitanti	517,4	597,3	520,1	414,2	-19,9%	-30,6%	-20,3%
3.001 - 5.000 Abitanti	383,2	394,6	331,0	331,7	-13,4%	-15,9%	0,2%
5.001 - 10.000 Abitanti	307,8	294,2	255,8	211,6	-31,2%	-28,1%	-17,3%
10.001 - 20.000 Abitanti	264,0	278,2	208,3	175,9	-33,4%	-36,8%	-15,6%
20.001 - 50.000 Abitanti	254,5	274,2	206,8	184,9	-27,4%	-32,6%	-10,6%
Oltre 50.000 Abitanti	1531,2	1503,6	1279,3	736,8	-51,9%	-51,0%	-42,4%
Bergamo	449,6	422,4	391,2	286,6	-36,3%	-32,1%	-26,7%
Brescia	423,1	435,5	370,4	441,2	4,3%	1,3%	19,1%
Como	402,5	388,0	324,0	232,2	-42,3%	-40,2%	-28,3%
Cremona	437,9	423,4	404,5	303,1	-30,8%	-28,4%	-25,1%
Lecco	294,8	306,3	277,8	225,4	-23,5%	-26,4%	-18,9%
Lodi	343,5	329,7	232,0	202,2	-41,1%	-38,7%	-12,9%
Mantova	366,2	456,5	340,9	290,1	-20,8%	-36,5%	-14,9%
Milano	1234,0	1240,8	1027,8	590,2	-52,2%	-52,4%	-42,6%
Pavia	283,4	295,3	213,1	187,6	-33,8%	-36,5%	-12,0%
Sondrio	573,5	612,1	480,6	529,8	-7,6%	-13,4%	10,2%
Varese	275,4	317,0	249,5	198,7	-27,9%	-37,3%	-20,4%
Monza e Brianza	310,1	297,3	272,4	171,3	-44,8%	-42,4%	-37,1%
Lombardia	656,0	663,3	554,8	381,7	-41,8%	-42,5%	-31,2%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

Le entrate

Ormai i vincoli alle manovre locali introdotti dal Patto di Stabilità Interno hanno scardinato l'assunto finanziario in base al quale fino a qualche anno fa l'andamento delle spese correnti era positivamente correlato a quello delle entrate ordinarie. Quella relazione statistica oggi ha perso di significato e le dinamiche di bilancio manifestano invece un forte andamento positivo delle entrate (nei documenti contabili ufficiali è più visibile quello relativo ai tributi mentre il trend delle entrate extra-tributarie, che riguarda la componente tariffaria, risulta meno evidente a causa della forte evoluzione delle

esternalizzazioni di servizi), finalizzato dunque al recupero e al miglioramento degli equilibri di bilancio piuttosto che all'adeguamento della spesa e dei servizi.

Considerando solamente lo sblocco delle aliquote dell'Addizionale Comunale all'Irpef e la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa sotto forma della nuova Imposta Municipale Unica, infatti, secondo i bilanci di previsione 2012, gli incrementi di gettito previsto peserebbero complessivamente sulle tasche dei contribuenti circa 99,6 euro pro capite in più nell'ultimo anno preso in esame rispetto al 2011 in Lombardia.

Nel 2012 la dinamica dell'addizionale Irpef ha veicolato nelle casse dei comuni lombardi circa 195 milioni di euro in più rispetto al 2011, concretizzandosi a livello pro-capite in un aumento previsto pari al 47,6%.

Tale trend risulta particolarmente marcato nei comuni di maggiori dimensioni demografiche ed in particolare quelli con popolazione residente superiore alle 50.000 unità per i quali si assiste ad un incremento degli stanziamenti previsti, determinati fondamentalmente dall'aumento dell'aliquota dell'addizionale Irpef, pari al 128,3% in Lombardia.

Lombardia - Stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi provinciali. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012	Var. 09/12	Var. 10/12	Var. 11/12
Fino a 1.000 Abitanti	21,0	21,2	23,4	40,9	94,6%	93,1%	74,7%
1.001 - 3.000 Abitanti	30,5	30,8	33,0	40,3	32,0%	30,8%	22,1%
3.001 - 5.000 Abitanti	39,4	39,2	41,0	51,1	29,8%	30,2%	24,7%
5.001 - 10.000 Abitanti	42,4	43,3	45,0	58,4	37,6%	34,8%	29,8%
10.001 - 20.000 Abitanti	46,3	46,5	49,3	68,8	48,6%	48,0%	39,6%
20.001 - 50.000 Abitanti	59,2	59,3	62,4	76,6	29,3%	29,1%	22,6%
Oltre 50.000 Abitanti	27,6	28,7	29,9	68,2	147,3%	137,5%	128,3%
Bergamo	46,4	46,2	48,6	56,2	21,3%	21,6%	15,7%
Brescia	21,4	21,2	22,4	42,5	98,8%	100,1%	89,6%
Como	33,0	33,2	35,3	54,9	66,3%	65,1%	55,5%
Cremona	37,9	38,2	46,9	61,2	61,6%	60,0%	30,6%
Lecco	40,6	40,7	42,8	51,9	27,7%	27,5%	21,1%
Lodi	41,4	41,4	42,3	60,5	46,3%	46,3%	43,0%
Mantova	49,0	47,7	49,4	58,8	20,1%	23,3%	19,1%
Milano	33,7	34,5	35,9	69,9	107,5%	102,8%	94,9%
Pavia	53,0	53,0	56,0	71,1	34,1%	34,2%	26,9%
Sondrio	47,1	48,1	50,3	52,3	10,9%	8,5%	4,0%
Varese	55,2	59,1	60,4	75,0	35,7%	26,7%	24,1%
Monza e Brianza	60,4	60,0	63,2	72,5	20,0%	20,7%	14,6%
Lombardia	40,0	40,5	42,6	62,8	57,1%	55,0%	47,6%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni

Inoltre nel 2012, il passaggio da Ici ad Imu e la reintroduzione dell'imposta sull'abitazione principale hanno gravato sui contribuenti con una consistenza pari a 257,2 euro in Lombardia, 79,4 euro in più rispetto all'anno precedente, per una variazione percentuale del 43,5%.

Nella provincia di Milano nel 2012 gli stanziamenti Imu sono aumentati di circa 131,4 euro pro capite, con un incremento del 69,8% rispetto all'anno precedente.

Anche in questo caso, come descritto per l'andamento dell'addizionale comunale all'Irpef, il trend più marcato è riscontrabile nei comuni di media e grande dimensione demografica: per i comuni con oltre

50.000 abitanti gli stanziamenti Imu 2012 risultano in Piemonte quasi l'80% in più rispetto all'analogo Ici dell'anno precedente.

Lombardia - Stanziamenti pro-capite da Ici/Imu (*). Dati medi provinciali. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012	Var. 09/12	Var. 10/12	Var. 11/12
Fino a 1.000 Abitanti	202,8	208,9	215,8	235,6	16,1%	12,8%	9,2%
1.001 - 3.000 Abitanti	178,4	178,3	181,4	203,4	14,0%	14,0%	12,1%
3.001 - 5.000 Abitanti	170,8	167,1	168,0	196,1	14,8%	17,3%	16,8%
5.001 - 10.000 Abitanti	159,9	157,7	159,6	197,8	23,7%	25,4%	23,9%
10.001 - 20.000 Abitanti	156,5	156,8	158,9	215,3	37,5%	37,3%	35,5%
20.001 - 50.000 Abitanti	168,1	165,6	167,5	252,6	50,3%	52,5%	50,8%
Oltre 50.000 Abitanti	204,5	209,6	209,0	374,3	83,1%	78,6%	79,1%
Bergamo	164,8	161,7	166,8	203,8	23,7%	26,1%	22,2%
Brescia	182,2	180,3	181,9	203,1	11,4%	12,6%	11,6%
Como	201,9	197,0	200,1	280,7	39,1%	42,5%	40,3%
Cremona	152,4	148,8	145,2	220,8	44,9%	48,4%	52,1%
Lecco	202,0	208,2	207,5	322,0	59,4%	54,6%	55,2%
Lodi	145,2	147,6	153,2	188,2	29,6%	27,6%	22,9%
Mantova	202,6	200,4	199,3	261,3	29,0%	30,4%	31,1%
Milano	182,6	187,7	188,1	319,5	75,0%	70,2%	69,8%
Pavia	140,5	141,3	142,1	172,5	22,8%	22,1%	21,4%
Sondrio	225,2	228,5	234,7	221,9	-1,5%	-2,9%	-5,5%
Varese	161,1	158,7	160,4	227,6	41,3%	43,4%	41,9%
Monza e Brianza	162,0	156,9	157,6	248,5	53,4%	58,4%	57,7%
Lombardia	176,2	176,5	177,9	257,2	46,0%	45,7%	44,6%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni (*) per il 2012 si è considerato l'Imu in sostituzione dell'Ici.

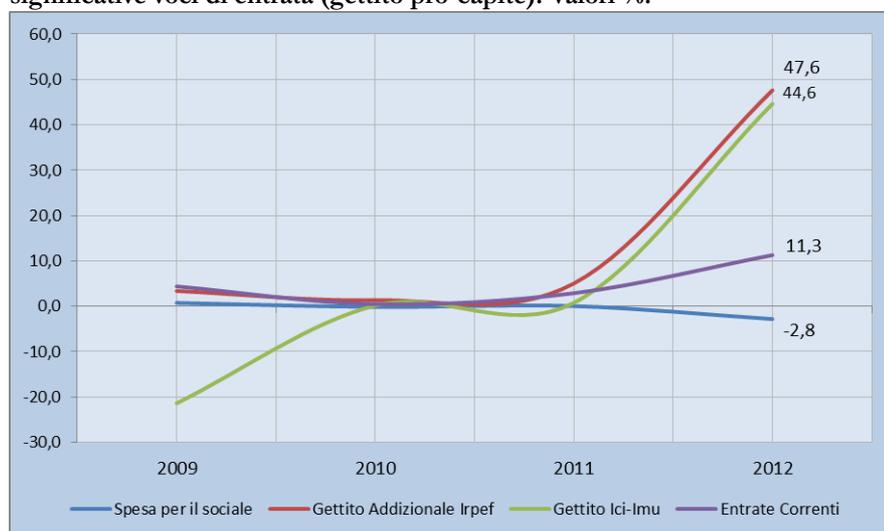
Nonostante le forti riduzioni ai trasferimenti erariali, anche con riguardo ai trasferimenti compensativi per Ici da abitazione principale, le entrate Correnti (somma delle entrate tributarie, extratributarie e dei trasferimenti) dei comuni crescono dell'11,3% in Lombardia nell'ultimo biennio considerato (2011/2012). Il trend assume caratteristiche più marcate nella provincia di Milano (+23,5%).

Lombardia - Stanziamenti pro-capite da Entrate Correnti Dati medi provinciali. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012	Var. 09/12	Var. 10/12	Var. 11/12
Fino a 1.000 Abitanti	964,7	991,2	1001,5	1046,5	8,5%	5,6%	4,5%
1.001 - 3.000 Abitanti	819,8	832,4	857,1	870,6	6,2%	4,6%	1,6%
3.001 - 5.000 Abitanti	706,3	715,1	718,9	737,6	4,4%	3,2%	2,6%
5.001 - 10.000 Abitanti	658,9	671,8	669,2	686,5	4,2%	2,2%	2,6%
10.001 - 20.000 Abitanti	684,7	701,6	685,7	712,4	4,1%	1,6%	3,9%
20.001 - 50.000 Abitanti	782,5	792,7	787,8	797,0	1,8%	0,5%	1,2%
Oltre 50.000 Abitanti	1388,5	1369,7	1473,1	1821,9	31,2%	33,0%	23,7%
Bergamo	690,9	710,8	715,9	728,2	5,4%	2,4%	1,7%
Brescia	779,6	806,1	795,7	812,5	4,2%	0,8%	2,1%
Como	904,0	912,4	928,5	936,3	3,6%	2,6%	0,8%
Cremona	791,2	794,1	794,3	826,6	4,5%	4,1%	4,1%
Lecco	797,2	801,5	768,6	801,3	0,5%	0,0%	4,3%
Lodi	707,1	716,4	720,5	745,5	5,4%	4,1%	3,5%
Mantova	762,6	778,7	779,6	824,2	8,1%	5,8%	5,7%
Milano	1156,1	1140,3	1225,1	1512,8	30,9%	32,7%	23,5%
Pavia	824,2	831,7	831,9	836,5	1,5%	0,6%	0,6%
Sondrio	1023,8	1052,8	1069,4	1120,5	9,4%	6,4%	4,8%
Varese	770,7	770,9	775,1	783,5	1,7%	1,6%	1,1%
Monza e Brianza	731,7	750,5	729,0	730,0	-0,2%	-2,7%	0,1%
Lombardia	901,9	906,2	932,5	1037,7	15,1%	14,5%	11,3%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

Lombardia, variazione tendenziale della spesa sociale pro-capite dei comuni al confronto con l'andamento di alcune significative voci di entrata (gettito pro-capite). Valori %.



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione

Non sembra dunque sussistere corrispondenza tra l'aumento delle risorse a disposizione dei comuni (in buona parte determinate dall'inasprimento della leva fiscale) e il potenziamento dei servizi e delle funzioni in ambito sociale.

La progressività fiscale nell'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef

Come descritto in precedenza in merito all'analisi di alcune principali voci di bilancio dei documenti programmatici dei comuni, tra il 2011 ed il 2012 si assiste ad un netto e generalizzato aumento degli

stanziamenti d'entrata previsti per l'addizionale comunale all'Irpef, sia in termini assoluti sia a livello pro-capite.

Risulta quindi necessario andare a verificare le modalità con le quali gli enti locali hanno previsto l'applicazione dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche proprio nel 2012, a fronte dello sblocco totale dell'aliquota approvato dalla cosiddetta manovra bis (D.L. n. 138/2011).

I Comuni sono infatti tornati a gestire l'addizionale comunale all'Irpef con aumenti previsti dell'aliquota fino al tetto massimo dello 0,8% senza, inoltre, alcun vincolo che imponga limiti all'incremento annuale 2011/2012.

L'attività di recupero di risorse da parte degli enti locali, attraverso una consistente lotta all'evasione, però, potrebbe almeno in parte ovviare al maggiore prelievo fiscale a carico del contribuente, e dar respiro ad amministrazioni comunali alle prese con i ripetuti tagli dei trasferimenti statali.

Non dimentichiamo inoltre come l'evasione dell'Irpef sia pressoché interamente attribuibile a lavoratori autonomi ed imprenditori e lo strumento incondizionato della leva fiscale applicata all'addizionale andrebbe quindi a gravare in primis sui lavoratori dipendenti e sui pensionati.

Proprio nel D.L. n. 138/2011 infatti, pur confermando la possibilità di introduzione, da parte dei comuni, di una soglia di esenzione, il legislatore inserisce una precisazione che di fatto nega alle amministrazioni la possibilità di tutelare alcune specifiche fasce di lavoratori:

- “la soglia di esenzione può essere stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali”. Nella definizione della fascia di esenzione, quindi, il regolamento comunale può far riferimento esclusivamente al reddito complessivo del contribuente **senza la possibilità esentare in base alla tipologia di reddito o di contribuente** (reddito da lavoro dipendente o assimilabili, pensionati, ultra65enni, etc...)

E' evidente quindi la necessità di far emergere almeno una parte dell'economia sommersa così da favorire l'applicazione di alcuni elementi innovativi introdotti dal D.L. n. 138/2011 ed in particolare la “*razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività*”. La norma prevede infatti dal 2012 aliquote dell'addizionale comunale all'Irpef differenziate, in base al reddito, esclusivamente in relazione agli scaglioni corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

Il decreto legge non garantisce però la razionalità e la progressività del sistema tributario nel suo complesso, lasciando infatti la possibilità ai comuni di determinare ed applicare un'aliquota unica.

È in effetti fondato il rischio che molti enti adottino quest'ultima soluzione, decisamente di più facile applicazione e, in particolare, più proficua in termini di gettito complessivo ottenuto.

Un ulteriore possibile incremento del gettito per le casse dell'ente deriva inoltre dalla non applicazione della soglia di esenzione, la “no tax area”. La norma infatti esplicita come l'eventuale soglia di esenzione introdotta debba essere intesa esclusivamente come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'Irpef non è dovuta. Nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applicherebbe al reddito nel suo complesso e non solo alla parte eccedente la fascia di esenzione.

In base ai dati messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in Lombardia le amministrazioni comunali che hanno calcolato l'addizionale Irpef per il 2012 utilizzando la multialiquota¹, sono appena il 42,4% rilevato a livello regionale².

Solo il 35,6% dei comuni lombardi, inoltre, ha previsto l'esenzione dal pagamento dell'addizionale per quei contribuenti che dichiarano un reddito imponibile irpef, inferiore alla prima soglia.

Lombardia - Percentuale Comuni che hanno applicato nel 2012 la Multi-aliquota e una prima fascia di esenzione nel calcolo dell'addizionale Irpef. Incidenza % sul totale dei comuni(*). Dati provinciali.

	Percentuale Comuni che hanno applicato la Multi-aliquota nel 2012	Percentuale di comuni che hanno applicano una prima fascia di esenzione nel 2012
Bergamo	22,3%	14,9%
Brescia	47,0%	38,9%
Como	34,1%	26,4%
Cremona	34,0%	30,1%
Lecco	46,1%	36,8%
Lodi	40,0%	32,7%
Mantova	63,5%	57,1%
Milano	56,7%	49,6%
Monza Brianza	69,1%	63,6%
Pavia	39,8%	34,8%
Sondrio	17,1%	17,1%
Varese	57,7%	48,5%
Lombardia	42,4%	35,6%

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia delle Finanze

(*) l'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati, complessivamente 1291 comuni. Aggiornamento aprile 2013.

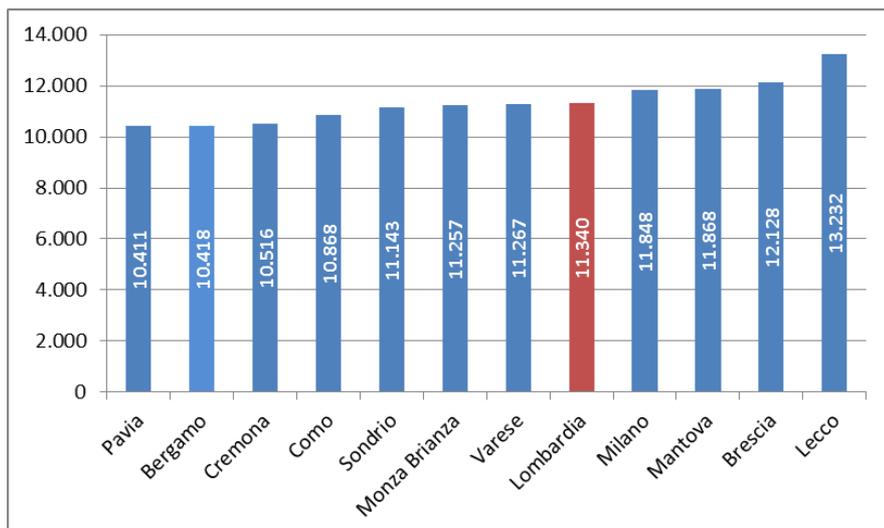
Appare evidente come non sia particolarmente diffusa l'applicazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito preservando i criteri di progressività.

L'elaborazione dei dati ministeriali validi per il 2012, mostra inoltre come i comuni lombardi che prevedono l'esenzione, esonerino mediamente dall'applicazione dell'addizionale Irpef i redditi inferiori a 11.340 euro.

Lombardia. Reddito massimo imponibile ai fini dell'addizionale irpef, per ricadere nella fascia di esenzione. Media per provincia. Valori in Euro. Anno 2012.

¹ Viene così definita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef differenziata su base reddituale o in funzione di altre caratteristiche del contribuente (età, tipologia di reddito, etc.)

² L'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati. L'analisi è quindi relativa a 1.291 comuni lombardi.



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia delle Finanze

Risultano in ogni modo piuttosto numerosi i casi in cui le amministrazioni interpretano, in realtà, l'applicazione della "multialiquota" intesa come aliquota ordinaria combinata con una prima fascia di esenzione; questo accade in circa il 61% dei casi nella regione Lombardia.

Se si accompagna quest'ultima considerazione all'esplicita esclusione, precedentemente illustrata, della "no tax area", appare chiaro quindi come di fatto per tutti i redditi al di sopra della fascia di esenzione venga a mancare quella "razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività" immaginata nel D.L. n. 138/2011.

Occorre inoltre aggiungere come l'applicazione della soglia di esenzione pare giustificare l'applicazione di un'aliquota ordinaria più elevata.

Comuni che hanno applicato nel 2012 l'aliquota unica nel calcolo dell'addizionale Irpef. Incidenza % sul totale dei comuni(*) e aliquota media applicata. Dati provinciali.

	N. Comuni	Incidenza sul totale dei comuni	Aliquota Media Applicata	σ ((Dev. Standard)
Bergamo	152	75,2%	0,46	0,178
Brescia	76	51,0%	0,40	0,164

Como	84	65,1%	0,40	0,178
Cremona	68	66,0%	0,42	0,152
Lecco	40	52,6%	0,36	0,159
Lodi	33	60,0%	0,45	0,177
Mantova	23	36,5%	0,52	0,184
Milano	55	43,3%	0,55	0,199
Monza Brianza	17	30,9%	0,46	0,198
Pavia	96	59,6%	0,47	0,172
Sondrio	32	78,0%	0,39	0,191
Varese	53	40,8%	0,51	0,158
Lombardia	729	56,5%	0,45	0,180

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia delle Finanze

(*) l'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati, complessivamente 1291 comuni. Aggiornamento aprile 2013.

Conclusioni.

La congiuntura economica sembrerebbe interpretata dalle amministrazioni pubbliche principalmente nell'ottica della maggior pressione fiscale. Anche a fronte ai tagli dei trasferimenti statali, in parte compensati con l'obbligo per i comuni di ridurre stanziamenti e impegni (d.l. 78/2010) a favore di determinate spese (consulenze, auto blu, personale, ecc.), i comuni potrebbero liberare risorse a favore delle politiche sociali e potenziare la progressività fiscale in soccorso delle fasce di popolazione più in difficoltà economiche, sia ricorrendo alla leva dell'innovazione tecnologica e amministrativa per ridurre il costo della burocrazia, sia intensificando i processi di cooperazione e aggregazione (anche attraverso la forma della fusione) tra comuni piccoli.

E' un primo passo, ma siamo ancora in ritardo.