

FINANZA COMUNALE E FEDERALISMO: UNO SGUARDO
ATTRAVERSO I DATI DI BILANCIO DEI COMUNI

SALVATORE PARLATO, SIMONE PELLEGRINO

pubblicazione internet realizzata con contributo della



**FINANZA COMUNALE E FEDERALISMO: UNO SGUARDO
ATTRAVERSO I DATI DI BILANCIO DEI COMUNI**

SALVATORE PARLATO

ref. – RICERCHE PER L'ECONOMIA E LA FINANZA

SIMONE PELLEGRINO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E FINANZIARIE "G. PRATO"

UNIVERSITA' DI TORINO

Abstract

Il lavoro analizza i dati di bilancio dei Comuni italiani mettendo in risalto i punti di maggior criticità. Allo stato attuale non sembra che i Comuni siano dotati di una consistente autonomia finanziaria e fiscale: ciò contrasta con l'attuazione di un sano e condiviso federalismo fiscale. La situazione appare complessivamente variegata analizzando i dati comunali sia per fasce di popolazione che per zona di ubicazione del Comune. Si evidenzia una maggiore e strutturale difficoltà nelle Regioni del Sud, dove la spinta verso l'efficienza di bilancio è minore anche a causa di trasferimenti perequativi che faticano ad abbandonare il meccanismo della spesa storica.

JEL Classification numbers: H71

Keywords: Finanza comunale, federalismo

E-mail Address: parlato@ref-online.it ; spellegrino@gmail.com

Tel.: +390243441041; +390116706080

Agosto 2006

1. Introduzione e sintesi dei risultati

La riforma in senso federale ha comportato un aumento dell'autonomia fiscale e del potere decisionale in termini di spesa degli Enti territoriali. Tuttavia, i tributi locali propri che evitino fenomeni di esportazione fiscale e che abbiano una distribuzione territoriale uniforme della base imponibile non sono molti. Le spese locali sono invece numerose e consistenti e spesso caratterizzate da dinamiche superiori a quella del Pil. La possibilità di ridimensionare questa discrasia è la chiave del successo del federalismo.

Inoltre, i Governi locali devono provvedere ad erogare servizi uniformi. Da qui la necessità di prevedere anche trasferimenti dal Centro, che però limitano la libertà decisionale e il senso di responsabilità della Periferia e pongono le basi per ripiani *ex-post* del Governo centrale. Del resto, meccanismi perequativi sono indispensabili per mantenere l'unità in uno Stato, come l'Italia, caratterizzato da un dualismo economico che non sembra trovare soluzioni.

Il presente lavoro si concentra sull'analisi dell'attuale struttura di bilancio dei Comuni italiani, così come rappresentati da un campione estratto dai certificati consuntivi per l'anno 2003. È possibile per questa via selezionare alcuni aspetti che evidenzino l'effettiva capacità dei Comuni di gestire autonomamente il bilancio, mettendo in luce alcuni fattori di criticità.

La situazione di bilancio dei Comuni appare molto variegata, sia con riferimento alla zona di ubicazione del Comune, sia in riferimento alla classe dimensionale. La quota dei trasferimenti statali è in generale ancora consistente, mentre l'autonomia gestionale è maggiore in quelle realtà comunali più solide dal punto di vista del bilancio. Negli ultimi anni l'autonomia fiscale sembra poi seguire un *trend* crescente, ma la potenzialità espansiva del più importante tributo locale, l'ICI, che rappresenta già, in media, un quinto delle entrate correnti, è limitata a causa delle rigidità insite nella stessa struttura dell'imposta.

I Comuni saranno pertanto chiamati a ricercare ampi spazi di efficienza nella gestione di bilancio, ma considerando la diseguale distribuzione del reddito e della ricchezza che caratterizza il nostro Paese e l'ampliarsi dei servizi di competenza degli Enti decentrati, si prospettano possibili disuguaglianze nell'offerta dei servizi pubblici,

se il nuovo assetto istituzionale previsto dal federalismo fiscale non sarà frutto di scelte consapevoli, con particolare riferimento alla fase di transizione.

Si evidenziano, infatti, margini anche significativi di differenziazione per classi dimensionali e per aree geografiche, sia con riferimento alla diversa capacità di elevare tributi nel territorio, sia riguardo alla non omogenea “abilità” nell’attrarre risorse dal Centro, non sempre coerenti con una logica allocativa efficiente e dettata da meccanismi di perequazione.

2. Gli indici di bilancio

Uno degli elementi più discussi circa l’attuazione del federalismo è il grado di autonomia raggiunto dagli Enti decentrati. Un modo per valutare tale processo è quello di misurare il livello di autonomia tributaria conseguito dai Comuni, cioè l’importanza assunta dalle entrate tributarie proprie (esclusa dunque la compartecipazione IRPEF) rispetto alle entrate correnti. Tale indicatore evidenzia una situazione molto variegata tra i Comuni, con percentuali che vanno dal 2,6 all’82,1 per cento, senza peraltro nessuna correlazione significativa con l’area geografica di ubicazione del Comune e la sua classe dimensionale (Tabella 1).

La media nazionale, pesata per la popolazione comunale, è pari al 38,45 per cento, superiore al Nord-Ovest (40,2) e inferiore nelle Isole (31,8). Rispetto alla dimensione della popolazione (la cui dimensione media nazionale è 28.864 abitanti), invece, è possibile constatare che l’autonomia tributaria è minore nei Comuni di piccolissime e grandi dimensioni, mentre è superiore alla media nazionale nelle altre classi dimensionali. Tale distribuzione permane tra aree geografiche, dove però le medie del Sud sono inferiori a quelle del resto del paese per la maggior parte delle classi dimensionali.

Purtroppo, i dati non consentono di capire se l’eccessiva variabilità di questo indicatore è dovuta ad un’effettiva povertà di risorse di alcuni Comuni o alla loro mancanza di disciplina fiscale. Ciò, tra l’altro, inibisce la possibilità di sviluppare con successo un modello di solidarietà fiscale basato su formule perequative. La solidarietà sul versante delle entrate, infatti, può spingere i livelli decentrati di governo a

comportamenti da *free rider*, se i trasferimenti compensano le inefficienze nell'applicazione dei tributi propri.

Tabella 1: L'autonomia tributaria dei Comuni

Autonomia tributaria									
		Nord		Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale		% Comuni	Media						
1	5.000	61,44	35,15	40,52	38,04	39,86	24,09	50,00	31,97
5.000	10.000	11,05	42,58	13,73	42,39	14,53	33,86	12,77	39,06
10.000	15.000	5,40	41,72	7,19	45,37	10,14	40,19	7,40	41,64
15.000	20.000	3,08	38,03	5,88	41,47	3,38	38,49	3,70	39,16
20.000	30.000	4,88	47,57	7,19	42,43	8,11	40,87	6,44	43,55
30.000	40.000	2,06	34,78	6,54	41,34	6,08	42,53	4,30	40,45
40.000	50.000	1,54	42,38	3,27	51,40	1,35	44,11	1,79	45,78
50.000	75.000	2,57	44,43	7,19	43,12	8,45	38,41	5,49	40,84
75.000	100.000	2,83	38,12	3,27	34,16	3,72	38,69	3,22	37,61
100.000	200.000	3,08	39,97	3,92	43,66	2,36	42,17	2,98	41,51
200.000	500.000	1,29	44,48	0,65	36,82	1,35	36,36	1,19	40,29
500.000	2.600.000	0,77	35,44	0,65	36,07	0,68	27,85	0,72	33,83
Totale		100,00	39,55	100,00	39,34	100,00	36,64	100,00	38,45

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

L'individuazione di nuovi tributi locali propri non è dunque semplice, mentre l'intensificazione di quelli esistenti può incontrare limiti dal punto di vista politico. Non si prospetta, pertanto, un deciso miglioramento di questo indicatore nel prossimo futuro, che tuttavia rappresenta la via preferenziale per la creazione di una solida libertà gestionale a livello locale.

L'aumento delle entrate proprie può essere conseguito facendo leva sul corrispettivo richiesto ai cittadini per i servizi pubblici offerti. L'autonomia gestionale, che misura il rapporto tra i proventi dei servizi pubblici e le entrate correnti, rappresenta un altro modo per verificare l'effettiva capacità di gestire autonomamente il bilancio.

Essa non sembra rappresentare attualmente un fattore critico di successo, poiché supera il 30 per cento solo per il 3,6 per cento dei Comuni, mentre è minore del 10 per il 53,6 per cento. La media nazionale, altalenante ma decrescente rispetto alla classe dimensionale, è solo pari al 9,91 per cento, minore al Sud rispetto al Nord e al Centro (Tabella 2).

Considerando che i Comuni del Sud sono caratterizzati anche da una minore autonomia tributaria, tale situazione aggrava la loro reale capacità di autonomia rispetto al resto del paese.

Non si riscontra, infine, alcuna correlazione tra l'autonomia tributaria e gestionale: una relazione negativa potrebbe indicare che i Comuni cercano di compensare un basso valore di autonomia tributaria aumentando i proventi da servizi pubblici, ma questo non si verifica perché i trasferimenti erariali, sostanzialmente correlati con la spesa storica, affievoliscono la necessità di una vera e propria responsabilità di bilancio, così come i dati sembrano confermare (Grafico 1 e 2).

Tabella 2: L'autonomia gestionale dei Comuni

		Autonomia gestionale							
		Nord		Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale		% Comuni	Media	% Comuni	Media	% Comuni	Media	% Comuni	Media
1	5.000	61,44	14,45	40,52	12,32	39,86	10,41	50,00	12,78
5.000	10.000	11,05	14,29	13,73	11,58	14,53	9,65	12,77	11,90
10.000	15.000	5,40	16,11	7,19	14,28	10,14	8,34	7,40	12,08
15.000	20.000	3,08	18,12	5,88	23,82	3,38	10,23	3,70	17,15
20.000	30.000	4,88	15,00	7,19	15,22	8,11	8,45	6,44	12,14
30.000	40.000	2,06	14,26	6,54	18,30	6,08	8,70	4,30	12,68
40.000	50.000	1,54	9,73	3,27	10,61	1,35	7,86	1,79	9,51
50.000	75.000	2,57	11,78	7,19	12,27	8,45	9,04	5,49	10,40
75.000	100.000	2,83	14,02	3,27	11,53	3,72	9,45	3,22	11,69
100.000	200.000	3,08	10,39	3,92	9,39	2,36	9,34	2,98	9,83
200.000	500.000	1,29	9,57	0,65	10,53	1,35	3,25	1,19	7,21
500.000	2.600.000	0,77	10,83	0,65	6,35	0,68	6,11	0,72	8,05
Totale		100,00	11,81	100,00	10,03	100,00	7,80	100,00	9,91

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Esiste, infatti, una chiara correlazione negativa tra entrate tributarie e trasferimenti correnti: la quota di entrate tributarie rispetto alle entrate correnti diminuisce al crescere della quota di trasferimenti (Grafico 3).

Grafico 1: L'assenza di relazione tra autonomia tributaria e gestionale per zona di ubicazione del Comune

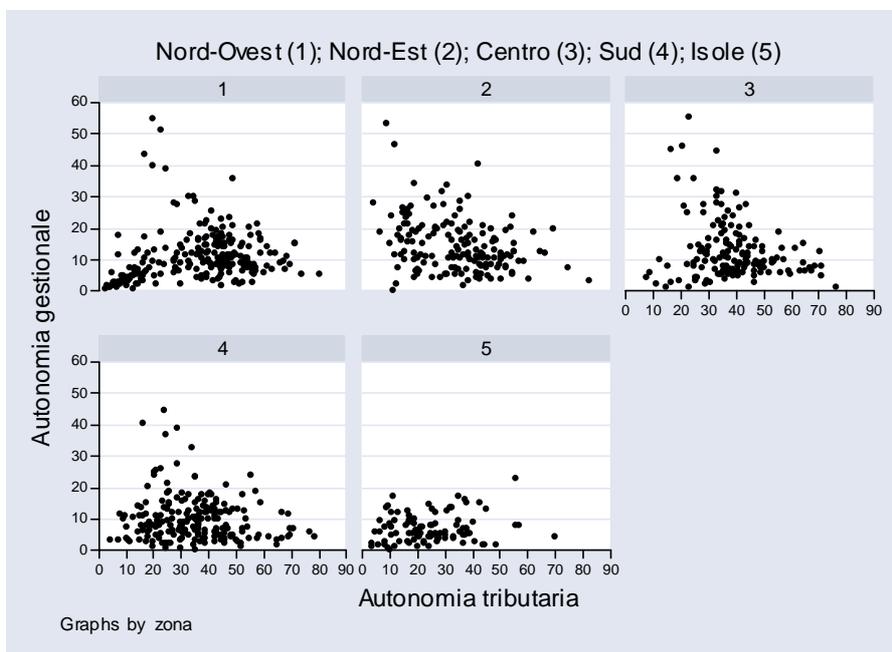


Grafico 2: L'assenza di relazione tra autonomia tributaria e gestionale per classe dimensionale di appartenenza del Comune

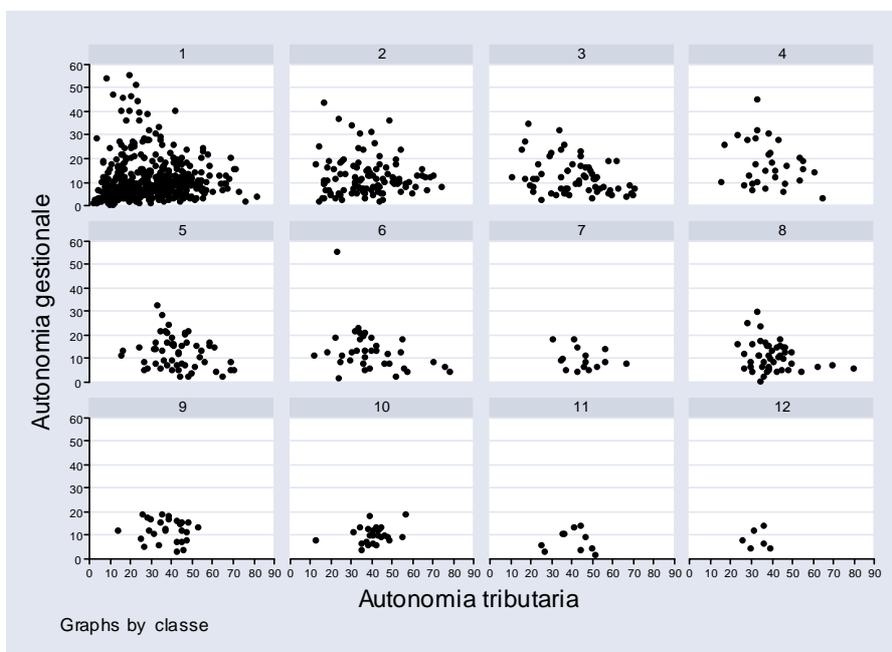
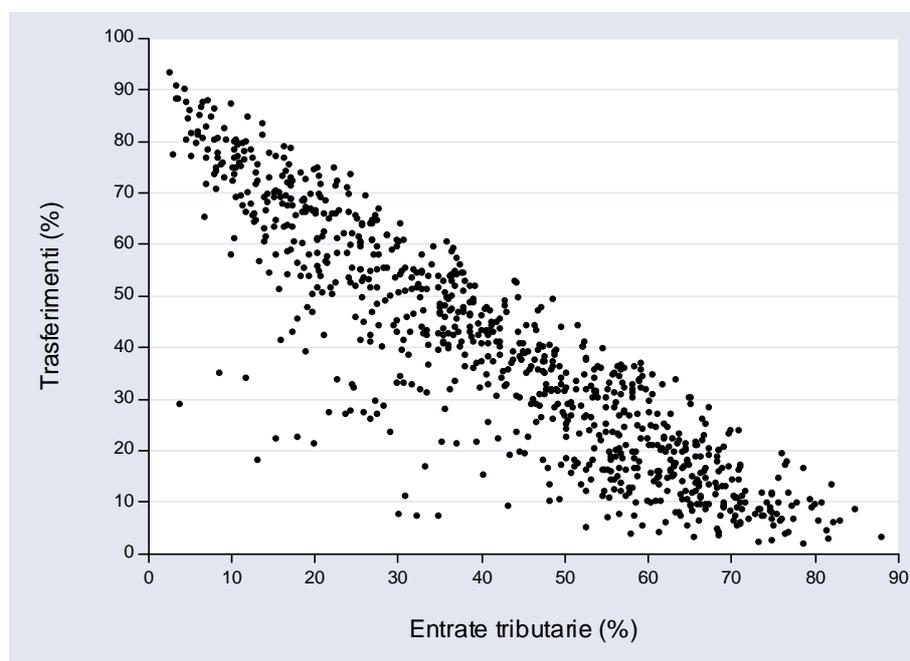


Grafico 3: La correlazione tra la quota di entrate tributarie e la quota di trasferimenti correnti



Questo aspetto deve necessariamente rappresentare un campanello d'allarme per ciò che concerne il rapporto tra Stato ed Enti locali: una bassa autonomia tributaria deve essere compensata da elevati trasferimenti al fine di consentire la fornitura di servizi pubblici uniformi sul territorio nazionale, ma la consapevolezza di elevati trasferimenti riduce la responsabilità di bilancio dei Comuni, sicuri di un ripiano da parte dello Stato.

I dati sembrano confermare che l'utilizzo di strumenti fiscali aggiuntivi, come l'addizionale IRPEF, sono applicati nei Comuni dove già è elevata l'autonomia tributaria: tale tendenza non è compatibile con una sana responsabilità fiscale da parte dei Comuni più deboli ed è resa evidente analizzando l'altra faccia della medaglia, cioè l'indice di dipendenza erariale effettiva, che quantifica il peso dei trasferimenti dal Centro rispetto al totale delle entrate correnti (Tabella 3).

Il valor medio è pari al 47,16 per cento, mentre il valore minimo è pari a 3,77 e quello massimo pari a 98,44 per cento; la dipendenza è nel complesso alta, maggiore per i Comuni più piccoli e più grandi. L'elevata eterogeneità dei Comuni determina l'impossibilità di una catalogazione precisa dei problemi di bilancio per aree

geografiche e per classi dimensionali e questo rende maggiormente difficile l'individuazione di una condivisibile gestione del processo di federalismo fiscale.

Tuttavia, è ineluttabile la criticità di un peso dei trasferimenti al Sud di gran lunga superiore alla media nazionale.

Tabella 3: La dipendenza erariale effettiva dei Comuni

Dipendenza erariale effettiva									
		Nord		Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale		% Comuni	Media						
1	5.000	61,44	50,34	40,52	48,60	39,86	69,77	50,00	56,45
5.000	10.000	11,05	40,38	13,73	46,64	14,53	62,15	12,77	50,32
10.000	15.000	5,40	42,50	7,19	42,42	10,14	58,10	7,40	49,92
15.000	20.000	3,08	37,08	5,88	33,89	3,38	58,88	3,70	43,32
20.000	30.000	4,88	32,57	7,19	38,34	8,11	57,61	6,44	44,84
30.000	40.000	2,06	43,92	6,54	40,90	6,08	55,93	4,30	48,96
40.000	50.000	1,54	39,53	3,27	38,73	1,35	60,92	1,79	44,97
50.000	75.000	2,57	36,83	7,19	37,14	8,45	50,12	5,49	44,15
75.000	100.000	2,83	41,35	3,27	44,52	3,72	44,30	3,22	43,15
100.000	200.000	3,08	40,04	3,92	41,73	2,36	41,71	2,98	40,94
200.000	500.000	1,29	35,38	0,65	37,47	1,35	61,77	1,19	46,04
500.000	2.600.000	0,77	41,29	0,65	46,24	0,68	78,30	0,72	52,08
Totale		100,00	39,86	100,00	42,84	100,00	58,04	100,00	47,17

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

La situazione appena delineata in conto competenza solleva ulteriori perplessità se analizzata in termini di cassa. L'autonomia fiscale effettiva, che misura la quota delle riscossioni (sia di tributi propri che di corrispettivi per servizi erogati) che il Comune è in grado di ottenere autonomamente, presenta valori compresi tra lo 0,6 e il 75,5 per cento, mentre la media è pari al 31,75 per cento; anche in questo caso la differenza tra Nord e Sud (che presenta sempre valori inferiori alla media) è notevole e consistente per tutte le classi dimensionali (Tabella 4).

Escludendo i Comuni più grandi e più piccoli, la media nazionale sembra stabile, con punte nelle classi 15-30 e 100-200 mila abitanti, dove si colloca il 13,13 per cento dei Comuni e il 21,20 per cento della popolazione. È evidente che tale situazione lascia pochi spazi di autonomia di bilancio, essendo l'indice peggiorativo rispetto alla situazione riscontrata in termini di competenza, anche tenendo conto dell'effetto

contabile causato dall'addizionale all'IRPEF che in molti Comuni non viene inclusa nelle riscossioni delle entrate proprie, ma tra le poste finanziarie perché erogata come anticipazione di tesoreria.

Da rilevare come l'ampliarsi della distanza tra Nord e Sud debba essere interpretata come un calo di efficienza delle Amministrazioni comunali discendendo lungo il territorio nazionale, che meriterebbe maggiore attenzione da parte del *policy-maker* nella definizione di meccanismi di perequazione che non siano ancorati anche a criteri di premialità.

Tabella 4: L'autonomia fiscale effettiva dei Comuni

Autonomia fiscale effettiva									
		Nord		Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale		% Comuni	Media						
1	5.000	61,44	31,90	40,52	33,98	39,86	18,25	50,00	27,74
5.000	10.000	11,05	42,64	13,73	38,59	14,53	22,95	12,77	33,97
10.000	15.000	5,40	43,02	7,19	40,79	10,14	26,68	7,40	34,84
15.000	20.000	3,08	42,64	5,88	46,73	3,38	26,26	3,70	38,43
20.000	30.000	4,88	46,87	7,19	42,98	8,11	28,36	6,44	37,87
30.000	40.000	2,06	34,67	6,54	39,86	6,08	26,91	4,30	32,33
40.000	50.000	1,54	39,38	3,27	44,51	1,35	22,35	1,79	36,51
50.000	75.000	2,57	41,70	7,19	37,76	8,45	25,03	5,49	31,69
75.000	100.000	2,83	37,23	3,27	33,65	3,72	25,55	3,22	31,79
100.000	200.000	3,08	37,33	3,92	43,49	2,36	31,67	2,98	37,10
200.000	500.000	1,29	43,70	0,65	29,41	1,35	24,22	1,19	34,18
500.000	2.600.000	0,77	35,93	0,65	23,27	0,68	13,89	0,72	25,95
Totale		100,00	38,75	100,00	32,56	100,00	23,70	100,00	31,75

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Altrettanto indicativa è l'analisi dell'autonomia finanziaria, cioè il rapporto tra entrate proprie e spese correnti, poiché indica il livello di copertura che il Comune è autonomamente in grado di assicurare rispetto alla dimensione della spesa pubblica corrente che ha deciso di erogare. Il valor medio a livello nazionale è solo pari al 52,13 per cento, anche se il valore minimo è pari a 4,20 e quello massimo a 112,15 (Tabella 5). Rispetto alla media nazionale i grandi e piccolissimi Comuni presentano maggiori differenze, così come avviene tra il Sud e il resto del paese. Questo conferma che i trasferimenti assumono un ruolo decisivo per la maggior parte dei Comuni; in loro

assenza, infatti, quasi tutti non riuscirebbero ad ottenere un risparmio pubblico locale positivo. Il miglioramento nel tempo di questo indicatore, peraltro, è subordinato più alla creazione di spazi di efficienza nella gestione della spesa che ad un aumento consistente dell'autonomia tributaria, a causa delle problematiche analizzate in precedenza. Anche in questo caso, emerge chiaro lo sforzo in questo senso che verrebbe richiesto ai Comuni del Sud in un'ottica federale.

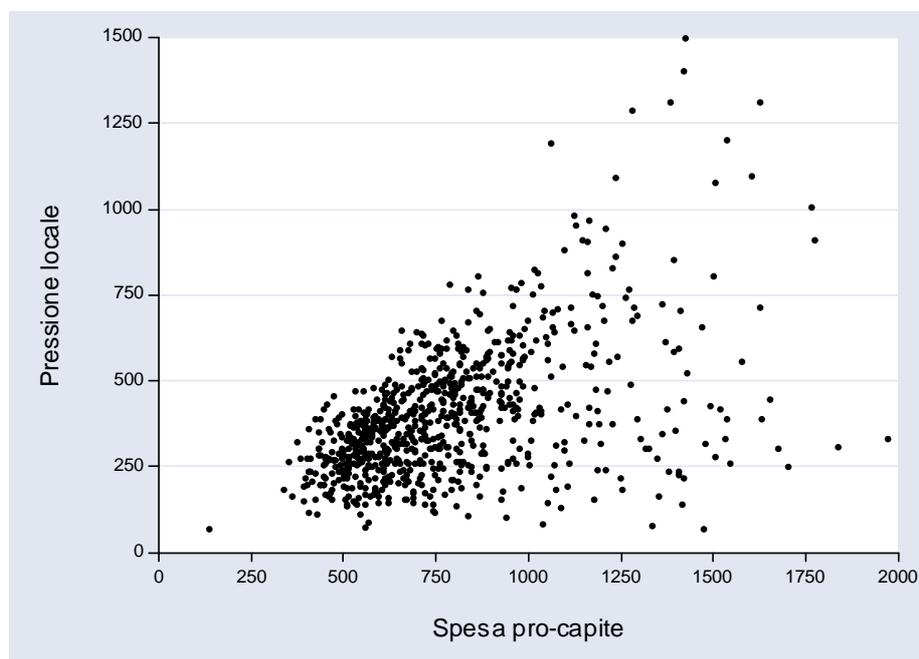
Tabella 5: L'autonomia finanziaria dei Comuni

Autonomia finanziaria									
		Nord		Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale		% Comuni	Media						
1	5.000	61,44	56,65	40,52	52,26	39,86	36,64	50,00	49,37
5.000	10.000	11,05	63,97	13,73	58,22	14,53	47,24	12,77	56,14
10.000	15.000	5,40	65,79	7,19	64,45	10,14	51,03	7,40	58,52
15.000	20.000	3,08	61,32	5,88	69,81	3,38	52,86	3,70	60,96
20.000	30.000	4,88	69,15	7,19	62,86	8,11	53,57	6,44	60,96
30.000	40.000	2,06	53,74	6,54	66,25	6,08	53,95	4,30	57,40
40.000	50.000	1,54	56,86	3,27	65,97	1,35	54,90	1,79	59,31
50.000	75.000	2,57	61,10	7,19	58,41	8,45	51,10	5,49	55,02
75.000	100.000	2,83	55,99	3,27	49,74	3,72	53,03	3,22	53,61
100.000	200.000	3,08	53,46	3,92	55,85	2,36	53,59	2,98	54,07
200.000	500.000	1,29	56,84	0,65	53,21	1,35	42,69	1,19	50,80
500.000	2.600.000	0,77	48,93	0,65	46,20	0,68	38,20	0,72	45,33
Totale		100,00	55,23	100,00	53,32	100,00	47,96	100,00	52,13

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

A completamento dell'analisi degli indicatori di bilancio, è opportuno valutare, nel confronto tra Comuni, il carico fiscale e il beneficio associato che l'azione del Comune esercita sui cittadini. A tal fine è possibile mettere in relazione l'indice di pressione locale, cioè le entrate autonome valutate in termini *pro-capite* e la spesa corrente *pro-capite*. Dal punto di vista teorico, l'ottimo richiederebbe una piena correlazione tra le due grandezze, ma l'esistenza di interventi di riequilibrio all'interno della spesa veicolata dai Comuni induce a ritenere probabile lo scollamento tra costi e benefici. Come è emerso dall'analisi sull'incidenza relativa delle voci di bilancio, queste due variabili non presentano un legame preciso, anche se analizzate per aree geografiche (Grafico 4 e 5).

Grafico 4: La pressione locale e la spesa corrente *pro-capite*



La scollatura tra entrate e spese è evidente e strettamente associata alla presenza di una sostanziale omogeneità della spesa corrente *pro-capite* lungo il territorio.

Tuttavia, una scomposizione territoriale evidenzia una maggior correlazione al Centro-Nord tra entrate e spese, mentre al Sud e Isole la corrispondenza è del tutto inesistente. Ciò segnala, ancora una volta, l'esistenza di una minore efficienza nei Comuni del Sud, imputabile alla minor stringenza dei vincoli di bilancio, misurata dalla distanza tra la spesa erogata localmente e il contributo richiesto ai cittadini per finanziarla (Tabella 6).

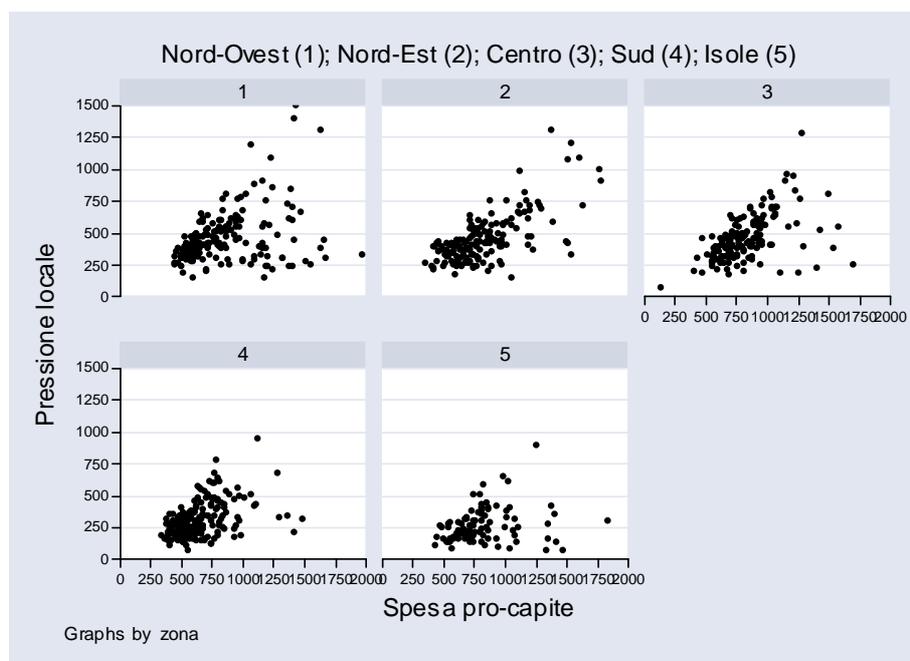
La media del rapporto tra entrate e spese *pro-capite* a livello nazionale è pari a 51,42 per cento, maggiore al Nord (54,10) e minore al Sud (46,41), nonostante comunque la spesa *pro-capite* risulti essere maggiore al Nord (1.083 euro) e al Centro (1.017 euro) che al Sud (788 euro). Analizzando la spesa e le entrate *pro-capite* per classe dimensionale, invece, è possibile evidenziare almeno due fenomeni.

Innanzitutto, si può constatare l'esistenza di una correlazione tra le due variabili almeno per i Comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti (Grafico 6).

Inoltre, sempre dalla Tabella 6, emerge come per i grandi Comuni del Centro e del Nord i livelli di spesa *pro-capite*, oltre ad essere più elevati della media, risultino meno

coperti da risorse proprie. Ne conseguirebbe una maggiore capacità dei Comuni più grandi di attrarre fondi statali.

Grafico 5: Pressione locale e spesa corrente *pro-capite* per area geografica



3. Gli elementi di fragilità nei bilanci comunali: rigidità della spesa e leva fiscale

Poiché la struttura di bilancio rappresenta uno dei fattori che può determinare il corretto funzionamento dell'attività amministrativa, è necessario indagare se la rigidità di alcune voci di spesa possa rappresentare un elemento critico per i Comuni, oppure se essi dispongano di una sufficiente leva finanziaria per far fronte ai crescenti carichi di spesa.

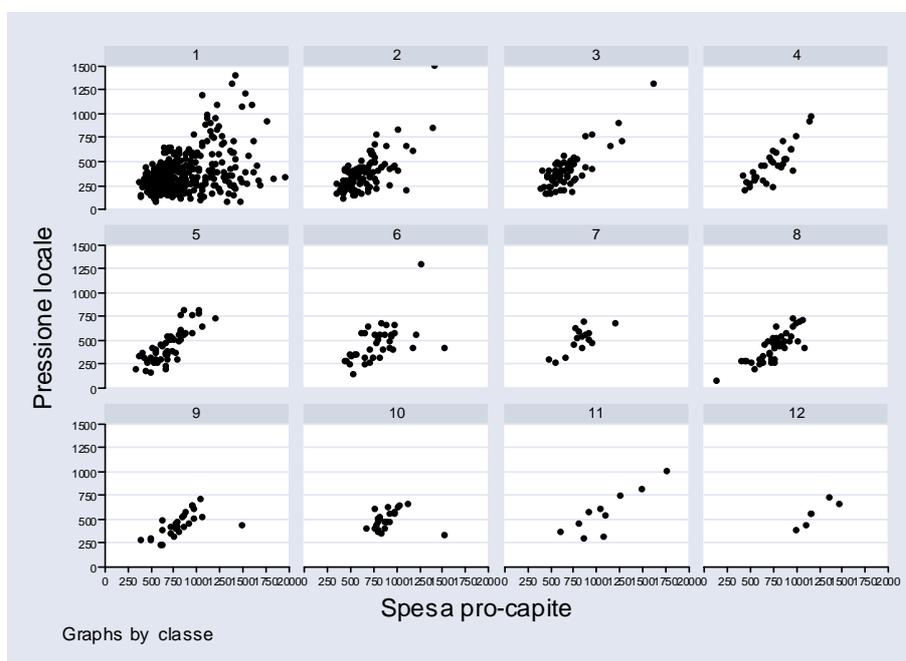
La spesa per il personale, ad esempio, rappresenta una quota consistente delle spese correnti, in media il 40 per cento, ma il valore minimo è pari al 13,83 e quello massimo al 73,08 per cento. L'analisi territoriale conferma tale struttura: l'eterogeneità nei bilanci dei Comuni sia per classi dimensionali, sia per area geografica è considerevole.

Tabella 6: La pressione locale e la spesa corrente *pro-capite*

Classe dimensionale	Nord			Centro			Sud			Italia			
	Spesa <i>pro-capite</i>	Pressione locale	Rapporto										
1	5.000	947,15	510,68	53,92	811,60	424,22	52,27	715,83	256,47	35,83	849,28	413,17	48,65
5.000	10.000	673,45	427,19	63,43	865,98	479,41	55,36	575,42	273,95	47,61	672,74	376,41	55,95
10.000	15.000	776,40	504,10	64,93	662,67	425,27	64,18	627,41	323,29	51,53	685,08	403,86	58,95
15.000	20.000	809,70	491,85	60,75	894,93	632,80	70,71	536,58	279,03	52,00	744,38	462,15	62,08
20.000	30.000	779,14	540,86	69,42	800,16	509,62	63,69	574,00	300,22	52,30	692,56	427,87	61,78
30.000	40.000	1033,45	521,24	50,44	836,36	561,81	67,17	678,65	362,47	53,41	803,14	454,77	56,62
40.000	50.000	929,79	525,74	56,54	851,59	560,10	65,77	637,67	357,42	56,05	826,39	492,09	59,55
50.000	75.000	981,55	653,19	66,55	835,04	503,96	60,35	708,35	358,77	50,65	798,48	457,91	57,35
75.000	100.000	912,42	494,53	54,20	855,28	434,24	50,77	692,63	362,11	52,28	811,92	429,14	52,86
100.000	200.000	940,55	490,14	52,11	891,05	497,84	55,87	837,42	447,36	53,42	897,73	479,11	53,37
200.000	500.000	1.249,14	709,16	56,77	1.504,08	800,39	53,21	869,96	353,37	40,62	1.132,79	580,83	51,27
500.000	2.600.000	1.351,72	660,91	48,89	1.169,02	540,11	46,20	1.069,26	408,68	38,22	1.216,42	555,56	45,67
Totale		1.083,77	586,32	54,10	1.017,01	535,00	52,61	788,40	365,86	46,41	960,42	493,87	51,42

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Grafico 6: Pressione locale e spesa corrente *pro-capite* per classe dimensionale



La quota di spesa è tuttavia maggiore al Sud e nelle Isole rispetto al Centro-Nord, mentre la media per classi di popolazione non presenta una eccessiva variabilità, fatta eccezione per alcuni casi particolari, come i grandi Comuni del Sud, sensibilmente influenzati dalla presenza del Comune di Napoli (Tabella 7).

A causa della dimensione media della spesa per il personale rispetto al totale delle spese correnti, essa rappresenta un fattore chiave per la gestione di bilancio: è chiaro che l'utilizzo politico di questa voce di spesa può essere predominante almeno nei Comuni più poveri e con maggiore dipendenza dai trasferimenti erariali, così come i dati sembrano confermare. Due importanti indicatori possono essere rappresentati dalla relazione esistente tra spesa per il personale e l'autonomia fiscale effettiva (Grafico 7) e l'autonomia finanziaria (Grafico 8).

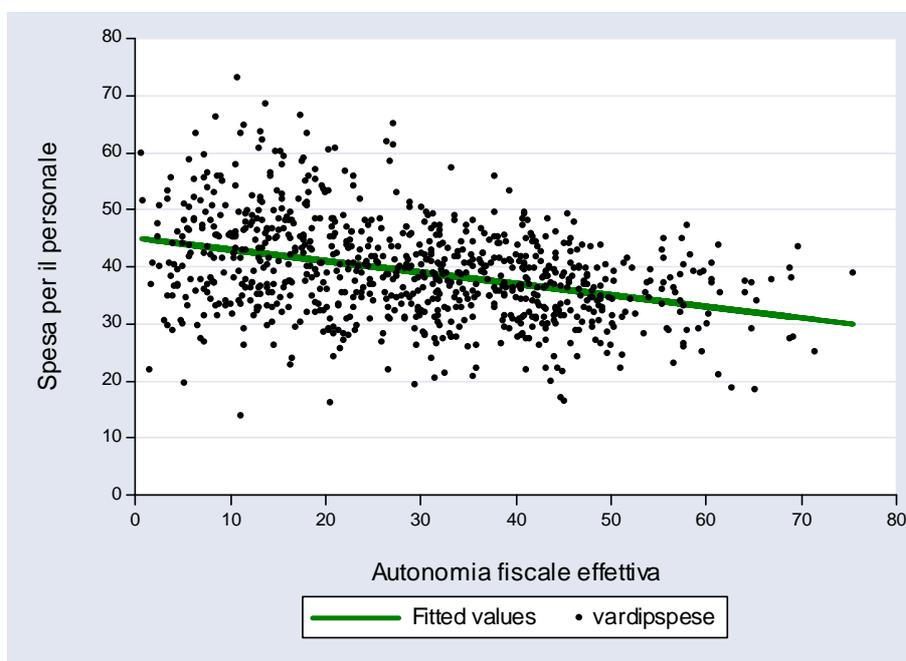
Tali Grafici sembrano confermare che nei Comuni in cui l'autonomia fiscale e finanziaria è elevata esiste una maggior responsabilità di bilancio anche sul lato della spesa, e di quella per il personale in particolare: si tende a spendere relativamente meglio se lo sforzo fiscale è maggiore.

Tabella 7: La spesa per il personale nei Comuni

Spesa per il personale									
		Nord		Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale		% Comuni	Media						
1	5.000	61,44	35,09	40,52	40,60	39,86	44,22	50,00	38,98
5.000	10.000	11,05	34,98	13,73	34,10	14,53	43,56	12,77	38,23
10.000	15.000	5,40	35,38	7,19	38,03	10,14	40,29	7,40	38,19
15.000	20.000	3,08	39,75	5,88	34,94	3,38	41,17	3,70	38,85
20.000	30.000	4,88	35,58	7,19	35,55	8,11	38,92	6,44	37,05
30.000	40.000	2,06	39,93	6,54	37,62	6,08	40,64	4,30	39,63
40.000	50.000	1,54	33,93	3,27	34,67	1,35	35,03	1,79	34,47
50.000	75.000	2,57	38,54	7,19	36,14	8,45	38,79	5,49	38,12
75.000	100.000	2,83	38,83	3,27	46,50	3,72	41,00	3,22	41,15
100.000	200.000	3,08	39,67	3,92	36,34	2,36	40,34	2,98	39,08
200.000	500.000	1,29	39,02	0,65	37,71	1,35	42,80	1,19	40,34
500.000	2.600.000	0,77	39,97	0,65	35,37	0,68	56,58	0,72	42,32
Totale		100,00	38,68	100,00	36,74	100,00	43,66	100,00	39,98

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

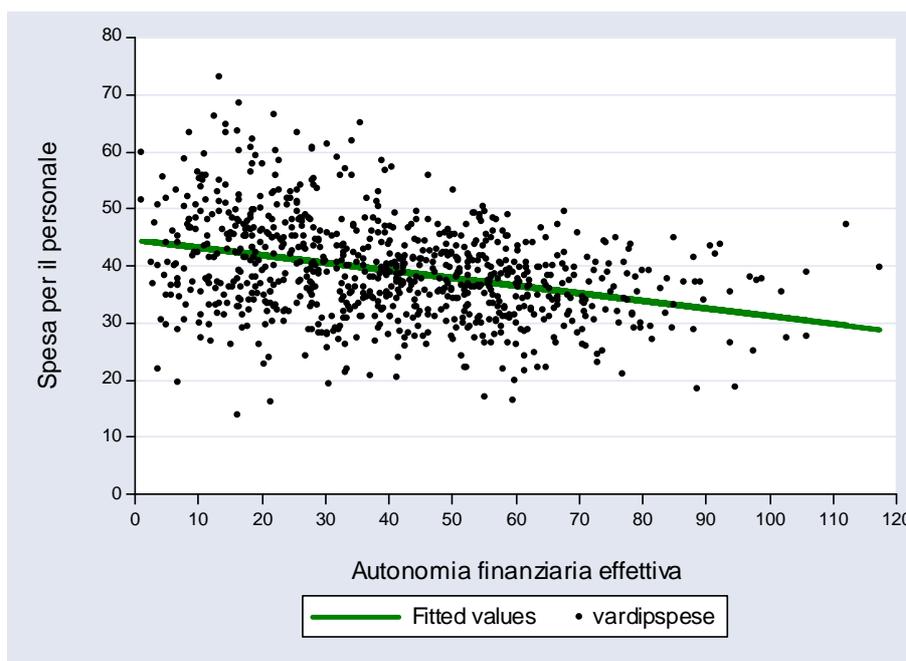
Grafico 7: La relazione tra autonomia fiscale effettiva e spesa per il personale



I Comuni in cui l'autonomia è debole, e quindi i trasferimenti erariali sono consistenti, tendono a spendere di più per il personale; questo può essere sintomo di

gestione politica della spesa: quando lo Stato centrale ripiana le spese dei Comuni con bassa autonomia, la spinta verso l'efficienza viene meno (Grafico 9).

Grafico 8: La relazione tra autonomia finanziaria effettiva e spesa per il personale

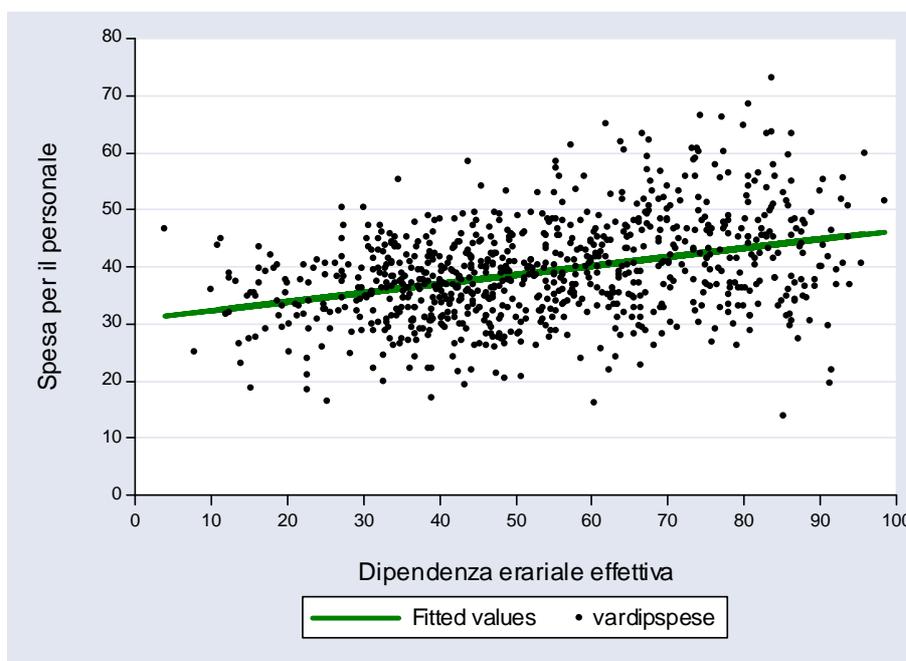


Pertanto, maggiore l'autonomia fiscale e finanziaria, maggiore lo spazio che i Comuni sfruttano per erogare servizi ai cittadini; *vice versa*, minore l'autonomia fiscale, maggiore lo spazio per inefficienze di bilancio. Tuttavia, dai dati a disposizione non è possibile identificare una relazione positiva tra incidenza della spesa per il personale e saldo di bilancio. Anche nei Comuni con risparmio pubblico negativo l'incidenza del costo del personale è simile a quella dei Comuni più virtuosi. Da notare, però, come tra i due gruppi di Comuni, l'incidenza media dei trasferimenti sia ben diversa.

Nei Comuni con risparmio pubblico positivo la dipendenza erariale media è pari al 46 per cento, mentre in quelli con risparmio pubblico negativo tale valore sale a quasi il 59 per cento, segnalando una buona relazione tra presenza dei trasferimenti e inefficienza nella gestione del bilancio. Tenendo conto della relazione tra spesa per il personale e incidenza dei trasferimenti, pertanto, si può concludere che la probabilità

di trovare situazioni contabili non virtuose è più alta nei Comuni ove la spesa per il personale ha una maggiore incidenza sul totale della spesa.

Grafico 9: La relazione tra dipendenza erariale effettiva e spesa per il personale



L'esperienza dei casi di dissesto, in larga parte ancorati alla sopravvenienza di oneri straordinari dovuti a sentenze avverse sui contenziosi amministrativi, induce a considerare almeno altre due voci di spesa in conto capitale che, come avvenuto in passato, possono determinare problemi nella gestione di bilancio: le spese per incarichi professionali esterni e le spese per espropri e servitù onerose.

Il rischio dovuto a questi oneri straordinari può divenire problematico quando il loro ammontare diventa consistente rispetto alla potenzialità fiscale autonoma del Comune.

Secondo i dati comunali, due Comuni su tre presentano in bilancio valori positivi per queste spese, il cui ammontare rispetto alle entrate correnti è però modesto (1,42 per cento), maggiore al Centro (2,00) e minore al Nord (1,05). Tuttavia, il 4 per cento dei Comuni che ha queste spese straordinarie presenta un indice superiore al 10 per cento (Tabella 8). Pertanto, anche se a livello aggregato queste spese non sembrano poter rappresentare un problema strutturale di bilancio, per una frazione non

trascurabile dei Comuni italiani potrebbero rinvenirsi condizioni di particolare criticità.

Tabella 8: Il rischio dovuto alla spesa per oneri straordinari

Distribuzione nazionale		Oneri straordinari								
		Nord			Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale	%	% Comuni	Oneri / Entrate	% Comuni	Oneri / Entrate	% Comuni	Oneri / Entrate	% Comuni	Oneri / Entrate	
1	5.000	61,44	40,17	2,61	46,77	1,35	47,46	1,25	43,20	1,96
5.000	10.000	11,05	81,40	1,30	66,67	0,94	65,12	1,47	71,96	1,29
10.000	15.000	5,40	85,71	2,62	100,00	1,14	86,67	1,59	88,71	1,86
15.000	20.000	3,08	100,00	2,23	100,00	3,75	90,00	2,67	96,77	2,81
20.000	30.000	4,88	94,74	1,75	81,82	1,59	79,17	0,79	85,19	1,29
30.000	40.000	2,06	87,50	1,99	100,00	3,66	88,89	2,05	91,67	2,49
40.000	50.000	1,54	100,00	0,86	100,00	1,34	75,00	1,26	93,33	1,12
50.000	75.000	2,57	100,00	0,78	100,00	0,83	88,00	1,36	93,48	1,11
75.000	100.000	2,83	100,00	1,29	100,00	1,82	100,00	0,48	100,00	1,06
100.000	200.000	3,08	100,00	1,25	100,00	1,84	100,00	1,17	100,00	1,37
200.000	500.000	1,29	100,00	0,81	100,00	2,27	100,00	3,31	100,00	1,98
500.000	2.600.000	0,77	100,00	0,36	100,00	2,24	100,00	0,70	100,00	1,13
Totale		100,00	59,90	1,05	72,55	2,00	68,58	1,40	65,27	1,42

Note: La colonna % Comuni presenta la percentuale di Comuni con spese per oneri positive rispetto alla classe di appartenenza.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Se per questa classe di Comuni, tra l'altro, si tiene conto della riduzione di circa il 15 per cento dei trasferimenti correnti occorsi nell'ultimo biennio, l'incidenza di tali spese sul totale delle entrate correnti raggiunge il 15 per cento, ponendo a rischio di dissesto circa 200 Comuni, ovvero circa la metà di quelli che attualmente versano in questa condizione. A fronte di tali elementi di fragilità riscontrati sul lato delle uscite, bisogna considerare come nell'ultimo decennio i Comuni abbiano visto aumentare i compiti e diminuire le risorse trasferite dallo Stato, mentre le ultime Leggi finanziarie hanno posto alcuni limiti alla loro libertà impositiva.

Per aumentare le entrate i Comuni possono far leva sia sull'ICI, sia, recentemente, sull'addizionale all'IRPEF, anche se quest'ultima è stata bloccata dopo il primo anno di applicazione (Tabelle 9, 10, 11 e 12).

Tabella 9: L'andamento dell'aliquota media ordinaria e sull'abitazione principale

Anno	Aliquota ordinaria media	Aliquota media abitazioni principali
1993	4,78	-
1994	4,96	-
1995	5,05	4,63
1996	5,20	4,80
1997	5,32	5,00
1998	5,43	5,02
1999	5,49	4,98
2000	5,61	5,15
2001	5,67	5,14
2002	5,75	5,15
2003	5,83	5,17
2004	5,88	5,18

Note: Sono stati considerati 8.089 Comuni.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 10: L'andamento del gettito ICI

Anno	Gettito	Variazione (rispetto al 1993)	Variazione (rispetto all'anno precedente)
1993	7.277,887	-	-
1994	7.278,116	0,00	0,00
1995	7.534,324	3,52	3,52
1996	7.951,739	9,26	5,54
1997	8.377,160	15,10	5,35
1998	8.796,512	20,87	5,01
1999	9.158,957	25,85	4,12
2000	9.353,995	28,53	2,13
2001	9.414,519	29,36	0,65
2002	9.586,187	31,72	1,82
2003	9.682,049	33,03	1,00
2004	9.849,487	35,33	1,73

Note: Valori espressi in milioni di euro.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 11: L'ICI pro-capite

ICI pro-capite									
		Nord		Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale		% Comuni	Media						
1	5.000	61,44	237,04	40,52	158,12	39,86	84,23	50,00	174,09
5.000	10.000	11,05	187,34	13,73	198,17	14,53	104,59	12,77	156,45
10.000	15.000	5,40	232,34	7,19	164,93	10,14	140,35	7,40	176,46
15.000	20.000	3,08	230,46	5,88	213,54	3,38	109,30	3,70	185,93
20.000	30.000	4,88	261,19	7,19	201,91	8,11	117,54	6,44	185,43
30.000	40.000	2,06	203,42	6,54	196,50	6,08	140,44	4,30	170,51
40.000	50.000	1,54	272,14	3,27	216,81	1,35	146,49	1,79	220,59
50.000	75.000	2,57	217,29	7,19	201,58	8,45	135,25	5,49	168,89
75.000	100.000	2,83	220,18	3,27	210,29	3,72	139,79	3,22	185,48
100.000	200.000	3,08	265,21	3,92	216,13	2,36	167,55	2,98	224,13
200.000	500.000	1,29	298,99	0,65	372,35	1,35	164,07	1,19	255,34
500.000	2.600.000	0,77	292,29	0,65	367,30	0,68	138,94	0,72	282,49
Totale		100,00	262,94	100,00	281,00	100,00	140,37	100,00	223,45

Note: Valori espressi in euro.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 12: Il gettito ICI rispetto al totale delle entrate correnti

Il gettito ICI rispetto alle entrate correnti									
		Nord		Centro		Sud		Italia	
Classe dimensionale		% Comuni	Media						
1	5.000	61,44	22,22	40,52	18,98	39,86	16,21	50,00	17,98
5.000	10.000	11,05	26,17	13,73	21,32	14,53	20,51	12,77	21,23
10.000	15.000	5,40	27,39	7,19	23,09	10,14	18,92	7,40	23,34
15.000	20.000	3,08	26,87	5,88	22,46	3,38	19,51	3,70	23,01
20.000	30.000	4,88	30,42	7,19	23,21	8,11	20,36	6,44	24,11
30.000	40.000	2,06	18,94	6,54	21,86	6,08	20,54	4,30	20,47
40.000	50.000	1,54	27,48	3,27	23,88	1,35	18,24	1,79	24,46
50.000	75.000	2,57	22,14	7,19	22,36	8,45	18,94	5,49	20,07
75.000	100.000	2,83	23,53	3,27	22,47	3,72	19,04	3,22	21,45
100.000	200.000	3,08	27,54	3,92	23,14	2,36	18,55	2,98	23,93
200.000	500.000	1,29	24,12	0,65	22,03	1,35	11,42	1,19	21,65
500.000	2.600.000	0,77	20,52	0,65	28,85	0,68		0,72	21,36
Totale		100,00	23,81	100,00	25,11	100,00	17,23	100,00	21,78

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Per quanto riguarda l'ICI nel complesso nell'ultimo decennio si è verificata un sostanziale aumento dell'aliquota ordinaria media, passata dal 4,78 per mille nel 1993 al 5,88 nel 2004.

L'aliquota differenziata da applicarsi alle abitazioni principali, introdotta nel 1995 solo da 135 Comuni, è oggi stata introdotta da tutti i Comuni. Il suo valore medio aggregato ha subito una dinamica costantemente in aumento, passando dal 4,63 per cento (media dei soli Comuni che l'anno adottata) nel 1995 al 5,18 nel 2004. Essa è pertanto cresciuta meno di quella ordinaria.

Dalla sua istituzione al 2004 il gettito dell'ICI è fortemente cresciuto: l'aumento complessivo è stato di circa il 35 per cento, ma il tasso di crescita è stato decrescente già a partire dal 1997; tra il 1993 e il 1994 esso è rimasto costante, mentre è cresciuto del 5 per cento annuo dal 1995 al 1997. Il tasso di crescita del gettito non potrà che diminuire ancora: l'aliquota media complessiva si è abbastanza stabilizzata negli ultimi anni, mentre la maggior fonte di incremento del gettito (nuovi immobili e riduzione dell'evasione) non sembra possa essere caratterizzata, in futuro, da dinamiche eccezionali. Questo può rappresentare un punto debole per i bilanci dei Comuni, dato che il gettito ICI rappresenta circa un quinto delle entrate correnti.

La domanda è: le variazioni intercorse nella struttura dell'ICI e nella fissazione dell'addizionale IRPEF sono state sufficienti ad arginare le crescenti responsabilità di bilancio? La Corte dei Conti, nell'ultima relazione disponibile (pag. 75), afferma che *“la crisi di liquidità che è andata delineandosi ha sospinto gli Enti territoriali ad un recupero finanziario affidato ad un più consistente ricorso al debito che segna infatti livelli crescenti...”*. *“Il sostenuto ricorso al debito ha trovato la principale causa nella insufficiente evoluzione delle entrate locali”*.

Con riferimento ai dati comunali del 2003, è possibile constatare che l'8,6 per cento dei Comuni presenta un risparmio pubblico locale negativo in termini di competenza. Di questi, solo il 54,17 per cento presenta un valore positivo per l'addizionale. I dati indicano quindi che circa la metà dei Comuni con problemi di bilancio non utilizza strumenti fiscali aggiuntivi al fine di limitare il peggioramento del saldo di bilancio: quelli che ne fanno uso, tuttavia, presentano un rapporto tra addizionale IRPEF e entrate tributarie pari al 9,43 per cento, con un minimo pari a 1,94 e un massimo pari al 36,11 per cento.

4. Considerazioni conclusive

L'analisi condotta sulla situazione dei conti dei Comuni italiani nel 2003 lascia intravedere che la strada verso un decentramento fiscale effettivo sia ancora lunga e tortuosa.

Anche se l'autonomia tributaria e finanziaria è cresciuta nell'ultimo decennio, la libertà di bilancio e l'autonomia gestionale dei Comuni non è ancora stata conseguita.

La situazione dei Comuni risulta essere assai frammentata e i problemi aperti riguardano trasversalmente tutte le aree geografiche e ogni classe dimensionale; in particolare, però, è possibile tracciare un divario tra il Centro-Nord e il Sud e tra i Comuni di piccole e grandi dimensioni rispetto a tutti gli altri.

Fino a quando i trasferimenti del Centro saranno calcolati con una logica residuale rispetto alle reale autonomia fiscale dei Comuni non si potrà delineare un vero federalismo fiscale; una eccessiva autonomia gestionale e di bilancio non appare tuttavia praticabile in tutte le aree territoriali, a causa della diseguale distribuzione della base imponibile, a fronte di servizi omogenei su tutto il territorio nazionale.

L'analisi condotta sui dati di bilancio, peraltro, non consente di addivenire a conclusioni univoche, essendo i processi che portano alla formazione delle scelte politiche locali molto più complessi di quanto traspare dalle poste di bilancio. Tuttavia, alcuni fatti stilizzati emersi da questa nota indurrebbero a riflettere almeno su due punti legati all'eterogeneità territoriale e dimensionale che caratterizza i Comuni italiani.

In primo luogo, il grado di differenziazione che esiste lungo il territorio impone una più accurata analisi circa la modalità con cui assicurare una maggiore autonomia tributaria locale, preservando i principi costituzionali di garanzia dei diritti di cittadinanza.

Attualmente, infatti, nessun meccanismo di perequazione è stato esplicitato tra i Comuni delle diverse Regioni e la copertura delle spese locali è assicurata da un processo di trasferimenti che implicitamente compensa le minori capacità fiscali, creando però ampi fenomeni di *free-riding*.

L'altro aspetto, infine, riguarda il modo con cui si è proceduto in questi anni a vincolare in modo uniforme la spesa corrente dei Comuni. Come ha mostrato l'analisi, il grado di disomogeneità, anche all'interno della stessa classe dimensionale, è tale da far ritenere lo strumento utilizzato, in particolare il recente "tetto del 2 per cento", del tutto inadatto allo scopo.

Bibliografia

Associazione Reforme, (2006), *La struttura di bilancio dei Comuni*, Allegato 3, in Osservatorio sul debito pubblico locale – Relazione sull'attività del primo semestre, aprile

Banca Intesa – ref., (2006), *Finanza comunale e federalismo*, Newsletter finanza locale, gennaio

Banca Intesa – ref., (2006), *Finanziaria 2006 ed Enti territoriali*, in Finanza locale monitor, aprile

Isae, Ires, Irpet, (2006), *La finanza locale in Italia - Rapporto 2005*

Ministero dell'Interno, (2005), *Dati sui certificati di bilancio dei Comuni*, <http://www.interno.it>

Pellegrino S., (2005), *L'ICI: una valutazione a un decennio dalla sua introduzione*, SIEP, 2006, WP n. 477.