



L'analisi dei consuntivi comunali per il 2017. Primi risultati¹.

Coordinamento: Raffaele Atti
A cura di Francesco Montemurro
Luglio 2018

Negli ultimi 10 anni (2006-2016) la dinamica delle entrate e delle spese di parte corrente dei comuni ha mostrato un certo dinamismo: +15% per gli impegni di spesa e + 20% circa per gli accertamenti in entrata. Se si isolano però i sei anni successivi alla più importante tra le recenti manovre correttive dei conti pubblici (d.l. 78/2010), si osserva allora una sostanziale stabilità, tendente al segno negativo, delle partite di bilancio. Ciò conferma che nel 2011-2016 i comuni hanno fornito un contributo importante al contenimento della spesa pubblica e che nei bilanci la riduzione di circa 8,4 miliardi dei trasferimenti statali è stata in effetti compensata dall'aumento di tributi e tariffe.

Per il 2017, se si considera un **campione di 105 consuntivi approvati ad aprile da amministrazioni comunali di diverse dimensioni demografiche**, il livello delle entrate e delle spese correnti è diminuito rispetto agli anni precedenti per effetto della nuova contabilità armonizzata, che ha introdotto il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) per registrare il collegamento tra entrate già accertate e spese impegnate, ma non ancora esigibili, e ha obbligato i comuni a effettuare accantonamenti per i rischi e altri fondi.

In forte crescita sono le economie di spesa: quelle di partita corrente hanno raggiunto i 130 euro pro capite, un dato che sottolinea il mancato utilizzo di una parte cospicua delle entrate tributarie e tariffarie nonché le difficoltà programmatiche dei comuni.

Avanzi di amministrazione da spendere

In generale molti comuni non raggiungono il livello massimo della capacità di spesa disponibile. La maggior parte dei comuni del campione presenta infatti un avanzo di amministrazione disponibile. Sono soprattutto quelli del Nord, i comuni più piccoli e in generale gli enti fino a 50mila abitanti. La situazione è molto diversa relativamente ai bilanci delle grandi città, dove è

¹ Si ringrazia per la preziosa collaborazione Bruno Pierozzi, Dipartimento Contrattazione sociale SPI CGIL Nazionale.

molto più facile osservare disavanzi da mettere in relazione probabilmente con un'insufficiente capacità di manovra degli enti (dimensioni e problemi strutturali non adeguatamente governati dalle norme centrali, servizi a rete e produttivi non efficienti) e con una capacità di riscossione molto bassa. La velocità di riscossione, infatti, data dal rapporto tra riscossioni e accertamenti a valere sulle entrate proprie in competenza, è ancora molto bassa, in diversi casi inferiore al 70%.

Una chiave di lettura importante è l'area geografica: al Sud una quota significativa della spesa corrente dei comuni rimane imbrigliata nel Fondo pluriennale vincolato (cioè non può essere spesa senza essere coperta da entrate certe), e i comuni che chiedono anticipazioni di tesoreria per poter garantirsi la cassa sono la quota prevalente (insieme con quelli del Centro) del campione. Relativamente ai comuni grandi, inoltre, si osservano marcati divari Nord/Sud relativamente alle entrate correnti pro capite. Si tratta di un dato significativo. Infatti, in base alla regressione statistica, un euro in più di entrate correnti pro capite si associa, in media, a 20 centesimi di spesa in più nel settore sociale.

Un'altra chiave di lettura interessante è la dimensione demografica: i piccoli comuni, pur potendo contare su risorse in entrata e in uscita considerevoli, non riescono a impattare sufficientemente sulle comunità locali. Si è osservato, con le tecniche di regressione, che a un euro in più di spesa per l'Amministrazione corrispondono, in media, 29 centesimi di spesa sociale in meno (impegni): un indizio, questo, di come la spesa per il funzionamento della «macchina» comunale sottragga risorse ai capitoli di spesa nel settore sociale.

A livello di spesa sociale, i valori pro capite diminuiscono lievemente nel 2016/2017: nei comuni più grandi la spesa per gli anziani incide per il 19,1% del Nord-Ovest e per il 6,7% nel Sud. In quest'area geografica, tra le fasce sociali sono i «disabili» ad assorbire quote di risorse più consistenti. Nei comuni più grandi la spesa per i soggetti ad esclusione di rischio sociale è più bassa di almeno un terzo rispetto alle altre aree geografiche.

Poi c'è la spesa in conto capitale: il crollo degli investimenti non è stato ancora arrestato con decisione, nonostante le misure espansive messe in atto dalle ultime leggi di Bilancio.

Un tema di fondamentale importanza per il sindacato è l'applicazione dell'ISEE per la determinazione delle condizioni agevolate di accesso alle prestazioni sociali. I servizi e i benefici (comunali ma anche derivanti dall'INPS), soprattutto quelli di contrasto alla povertà, sono erogati ancora in misura insufficiente in base all'ISEE – squilibrio nell'assegnazione dei benefici. I contributi vengono erogati in diversi casi ancora sulla base della prova dei mezzi relativamente a una sola persona (e non del nucleo familiare) e della sola componente del reddito.

Tra le **criticità** anche la **nuova metodologia** usata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef) per determinare i **fabbisogni standard**. Nel 2017, le nuove determinazioni hanno portato a una riduzione del valore dei fabbisogni, un risultato che favorisce il risparmio di spesa statale a valere sul finanziamento del Fondo perequativo di solidarietà. La nuova metodologia ha dato maggiore rilievo ai servizi effettivamente forniti, e in assenza della fissazione da parte del governo centrale dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o di obiettivi intermedi di servizio, questa nuova modalità di calcolo non stimolerà adeguatamente gli enti in ritardo nell'offerta di

servizi a promuovere un adeguamento delle loro prestazioni pubbliche, cristallizzando ai livelli attuali le disparità tra gli enti relativamente alle prestazioni assicurate alla popolazione. Dunque, **la maggior parte dei 105 comuni esaminati presenta la spesa storica per tutte le funzioni fondamentali superiore ai fabbisogni standard**. Si tratta di un **paradosso**, se si considera che appena qualche giorno fa il Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica predisposto dalla **Corte dei Conti** ha evidenziato come, **negli ultimi 9 anni, la spesa pubblica pro capite erogata da tutte le P.a. italiane sia calata vertiginosamente al confronto con la media dell'Ue a 15, risultando oggi inferiore di circa il 20% rispetto a quel parametro**. Molto differenziata è poi la capacità di offrire servizi sociali accettabili: circa la metà dei comuni del campione presentano un livello di prestazione non soddisfacente: tra di essi molti del Sud ma anche Varese, Novara, Chivasso, Thiene, La Spezia, Ferrara, Livorno, Martina Franca, Foligno, ecc.

Dall'analisi emergono alcune indicazioni per la negoziazione sociale.

- Rafforzare le politiche per l'aggregazione dei piccoli comuni -
 - Negoziare a livello nazionale sui fabbisogni standard, sottraendo questa materia così importante all'intervento esclusivo di Stato e Anci
 - Focalizzare l'attenzione sul livello dei servizi (costi/risultati – efficacia), anche a partire dai dati del Mef sui fabbisogni standard.
 - Potenziare la negoziazione sull'evasione fiscale e sul recupero delle entrate, con l'obiettivo di rendere davvero operativi i propositi degli Enti.
 - Uso più efficace dell'ISEE
 - L'emergenza delle grandi città (soprattutto nel Sud): il livello delle risorse sociali è insufficiente, con il rischio che aumenti il disagio sociale ed economico nelle periferie.
 - Potenziare gli interventi per il contrasto all'Esclusione sociale, riducendo la frammentazione degli interventi e integrando le misure del REI.
 - Promuovere politiche attive a favore degli anziani, in particolare sui seguenti aspetti: urbanistica sostenibile, sviluppo di trasporti flessibili e *a chiamata*, potenziamento delle cure domiciliari, sperimentazione di nuovi modelli di residenzialità.
- Questi interventi potrebbero essere finanziati, almeno in parte, con l'avanzo di amministrazione (spesa in conto capitale).

Il campione dei 105 comuni

Area geografica

26 - Nord Ovest

21 - Nord Est

19 - Centro

39 - Mezzogiorno

Dimensione demografica

31 - con meno di 5mila ab.

21 - 5.000 – 20.000

12 - 20.000 – 50.000

41 - oltre 50.000