

I bilanci dei Comuni bresciani

di Franco Tosini

Premessa

Le autonomie territoriali nell'ordinamento statale italiano hanno subito una rapida trasformazione nell'arco di una quindicina d'anni: da enti aventi funzioni istituzionali di contenuto prevalentemente giuridico, svolte in nome e per conto dello Stato, si sono trasformati in potenziali aziende erogatrici di servizi sul territorio.

Tali enti sono così diventati uno dei maggiori centri di spesa nel panorama della finanza del settore pubblico nel suo insieme. Questo evento ha avuto un'accelerazione a seguito della legge 382/75 di delega al Governo, tesa tra l'altro a riorganizzare la pubblica amministrazione con l'attribuzione diretta anche alle Province e ai Comuni di funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione, sia di altre funzioni di interesse locale che consentono l'esercizio organico delle funzioni amministrative assegnate dalla legislazione vigente. Successivamente, in particolare con il D.P.R. 616/77 emanato a seguito di tale legge delega, sono state assegnate nuove attribuzioni in quattro settori organici attinenti: l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa, i servizi sociali, lo sviluppo economico, l'assetto e l'utilizzazione del territorio.

Nel frattempo, però, delle tre riforme fondamentali che riguardano il settore degli enti locali ne è stata realizzata soltanto una, riguardante la revisione delle regole che attengono la contabilità e la gestione, mentre la finanza ed il riordino delle autonomie rimangono nell'ambito dei dibattiti tra esperti e partiti e sono da tempo all'esame delle commissioni parlamentari e dei due rami del Parlamento.

Il moderno sistema di norme contabili si è inserito pertanto in un tessuto precario per quanto attiene la finanza (è dal 1973 che vige un regime di finanza straordinaria e transitoria), vecchio e di difficile analisi sistematica per quanto attiene l'ordinamento.

Quello della finanza locale, e soprattutto dell'imposizione tributaria degli enti territoriali, è un problema annoso. Sul versante dei trasferimenti finanziari dello Stato (erogati a valere sul fondo ordinario, sul fondo perequativo, sul fondo per lo sviluppo degli investimenti, ecc...) si è impostato un meccanismo razionale di distribuzione delle risorse, ma sul versante dell'autonomia impositiva dei poteri locali non è ancora stato introdotto un modello di prelievo innovativo, rispondente alle necessità e ad un auspicabile maggior livello di coinvolgimento e di responsabilizzazione delle amministrazioni locali.

I recenti provvedimenti emanati dal Governo, oltre ad incremen-

tare alcuni cespiti minori (concessioni comunali, pubbliche affissioni, ecc...) e ad introdurre un'addizionale alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (che ha alzato al 60%, per l'anno 1989, la percentuale minima di copertura del costo del servizio) istituiscono anche un'imposta comunale per l'esercizio, nel territorio del Comune, di imprese, arti e professioni (Tascap) al fine di attribuire una più ampia autonomia impositiva agli enti locali. Si tratta di un primo passo per risolvere una situazione sempre più critica, causata dall'atrofizzarsi delle entrate (per lo squilibrio tra i trasferimenti dello Stato e le entrate proprie) e dall'assenza di linee direttive che postulino un'ipotesi di soluzione organica alla pesante situazione finanziaria degli enti locali. Ne è testimonianza anche lo stravolgimento, sempre più diffuso, del calendario "ufficiale" relativo all'approvazione dei bilanci preventivi, che determina una situazione di incertezza nella gestione dell'attività amministrativa la quale è costretta, inevitabilmente, a ricorrere allo strumento dell'esercizio provvisorio. Ne vengono intaccati, alla fine, il senso di responsabilità ed il principio di buona amministrazione che costituiscono i cardini della cultura amministrativa.

I risultati contenuti nel terzo rapporto sulla finanza locale, redatto dal Ministero dell'Interno sulla base di un esame analitico dei bilanci degli enti locali, gettano più di un'ombra sul grado di tenuta di questi principi. Infatti, da tale rapporto emerge che nel 1986 i debiti fuori bilancio accumulati da 1251 comuni sono stati pari a 1.295 miliardi di lire. Le realtà locali in cui è più diffuso questo fenomeno sono quelle dove è più alta la quota dei trasferimenti dello Stato. Il fatto, che ha carattere generale, è comunque maggiormente diffuso nelle aree meridionali dove un Comune su quattro è deficitario, contro una media di uno su dieci nell'Italia centro settentrionale.

I debiti fuori bilancio (equivalenti ad impegni illegittimi di spesa) ed il disavanzo di amministrazione (corrispondente ad una sovrastima delle entrate) rappresentano l'effetto brusco ed inaccettabile di un ruolo degli enti locali vissuto con grande debolezza tanto è compreso, da un lato, dalla crescente e diversificata domanda di servizi, dalle esortazioni ad investire, manutendere ed accrescere le strutture e, dall'altro lato, da una forte rigidità di bilancio, dalle ridotte possibilità funzionali e dalla mancanza di un sistema di autonomia finanziaria.

D'altra parte, prevedere entrate autonome accertate da organi locali è problematico in quanto, prima della riforma tributaria, con l'imposta di famiglia e le imposte di consumo l'accertamento autonomo dei Comuni comportava delle sperequazioni dovute:

a) alla diversa consistenza dei redditi delle persone di ciascuna comunità locale;

b) ai differenti criteri di accertamento seguiti.

Pertanto, qualsiasi iniziativa diretta ad aumentare il grado di autonomia degli enti locali dovrebbe essere limitata alla determinazione di aliquote o standard da applicare a quantità definite, prevedendo una collaborazione con le autorità statali negli accertamenti delle entrate. In questo modo non esisterebbe un'autonomia assoluta, ma sufficiente a responsabilizzare gli amministratori locali.

Il bilancio consolidato degli enti locali bresciani

I dati contenuti nel prospetto trimestrale utilizzato dal Ministero del Tesoro e diretto ad evidenziare gli elementi previsionali e i dati periodici di

gestione di cassa dei bilanci di comuni e province, elaborati dal Servizio Statistica della Giunta Regionale in collaborazione con la Lombardia Informatica, offrono spunti notevoli di riflessione sulla situazione finanziaria degli enti locali bresciani, con possibilità di confronti con le altre province lombarde. I dati disponibili coprono un periodo che va dal 1981 al 1987 che si ritiene significativo per un'analisi di medio termine.

Le entrate

Le entrate correnti dell'Amministrazione provinciale e dei Comuni bresciani ammontavano a 807,8 miliardi nel 1987, con un incremento del 34,3% in termini reali (cioè al netto dell'inflazione) rispetto al 1981.

Il 53% di queste entrate è dovuto a contributi e trasferimenti, una percentuale inferiore sia alla media lombarda (64%) che a quella nazionale (72%), ma superiore di 3 punti al valore del 1981.

Nell'ambito di questa categoria di entrate il peso maggiore è quello dei trasferimenti dello Stato, la cui incidenza sul totale delle entrate correnti è pari al 50% contro appena il 3% dei trasferimenti regionali.

Il primo titolo delle entrate correnti, inerente le imposte, le tasse e i tributi speciali, ha un peso pari al 15,4% del totale (22,4% nel 1981), rispetto ad una media del 15,2% in Lombardia e del 12,5% in Italia.

I proventi dei servizi rappresentano circa il 18% delle entrate correnti; le percentuali sono significativamente più basse sia a livello lombardo (11,5%) che nazionale (7,3%). E' valutando l'andamento di queste entrate che si può, oggi, evidenziare il livello di buona gestione dei servizi e, in parte, il livello di "salute" dell'amministrazione. In relazione all'erogazione dei servizi a domanda individuale il legislatore ha introdotto infatti una nuova "tecnica" di reperimento di entrate proprie degli enti locali, imponendo ad essi la copertura di parte dei costi dei servizi. Inizialmente pari al 22% circa del costo complessivo, il tasso di copertura è stato progressivamente elevato senza peraltro toccare il 100%.

Poiché il criterio che informa questa regola è legato all'esigenza di imporre agli enti locali il pareggio della gestione dei servizi, ne consegue che le entrate pro-capite dei servizi pubblici risultano significativamente superiori ai valori medi nazionali o regionali, come nel caso dei Comuni bresciani, la valutazione è positiva, in quanto l'immediato svantaggio apparente della comunità locale si ripercuote in un minor deficit del bilancio.

Le entrate in conto capitale costituiscono il 12,2% (12,5% nel 1981) delle entrate complessive; la componente più rilevante è costituita dai trasferimenti.

In forte ascesa è l'accensione di nuovi prestiti, quasi triplicati (+ 58,3% in termini reali) rispetto al 1981, che con l'avanzo di parte corrente contribuisce a finanziare le aumentate risorse destinate agli investimenti.

I prelievi da banche si sono invece dimezzati e ciò si spiega anche con i limiti imposti agli enti locali in materia di indebitamento con il sistema creditizio.

Le spese

Sul versante delle spese i maggiori incrementi si verificano nei rimborsi di prestiti (quintuplicati rispetto al 1981), negli interessi passivi (più che

triplicati) e negli acquisti di beni e servizi (aumentati di 2,7 volte), mentre le spese del personale sono cresciute "soltanto" del 71,5%. L'incidenza di queste ultime sulle spese correnti complessive, scesa dal 39% nel 1981 al 28% nel 1987, risulta inferiore di circa sette punti alla media lombarda e di dodici alla media nazionale.

Il peso degli acquisiti di beni e servizi è invece passato dal 40 al 46 per cento, e risulta superiore di dieci punti alla media regionale e di sedici punti alla media nazionale.

La crescita delle spese correnti è maggiore di quella delle spese in conto capitale; all'interno di queste ultime gli investimenti diretti sono aumentati del 120,4% (23,6% al netto dell'inflazione).

L'incremento delle spese per investimenti dei Comuni e delle altre Province della Lombardia è stato del 103,7%, cioè 16,7 punti in meno di quello dei Comuni e dell'Amministrazione Provinciale di Brescia.

Tra le altre voci più significative delle spese in conto capitale si rilevano gli aumenti delle partecipazioni e dei trasferimenti.

La formazione di depositi bancari ha avuto un decremento del 32%, mentre i versamenti presso la tesoreria statale sono aumentati dell'8,2%, dopo aver toccato però una punta del 120% nel 1986.

Sintetizzando, la rigidità delle spese resta molto elevata e la loro riduzione, che richiederebbe interventi ben più incisivi di quelli fin qui effettuati, problematica. Sembra pertanto più ragionevole cercare di contenerle, mediante un recupero di efficienza basato su interventi istituzionali ed organizzativi diretti a razionalizzare l'apparato pubblico e le prestazioni da esso fornite.

Il caos dei conti del bilancio degli enti pubblici è, infatti, spesso il riflesso del "disordine" di detti enti e della conseguente difficoltà di stabilire competenze e priorità.

Risulta, pertanto, difficile formulare valutazioni positive o negative sulla base dei soli dati di bilancio; se taluni indicatori possono offrire delle indicazioni di massima circa il grado di efficienza dell'attività degli enti locali, nulla possono dire però sulle modalità con cui vengono realizzati gli obiettivi, che presuppongono un diverso rapporto tra enti ed utilizzatori dei servizi pubblici.

Entrate e spese per classi di ampiezza demografica

Il tasso di incremento delle entrate correnti è direttamente correlato con la dimensione dei Comuni, mentre quello delle spese non presenta una tendenza ben definita. Infatti, nei Comuni fino a mille abitanti l'aumento delle spese (rispetto al 1981) risulta del 106,7%, a fronte di una crescita delle entrate soltanto del 34,1%; nei Comuni con 3-10 mila abitanti le spese salgono del 78,5%, contro il 67,8% delle entrate.

Le entrate tributarie presentano la minore incidenza sulle entrate correnti in corrispondenza dei Comuni fino a mille abitanti; il peso maggiore (16%) si riscontra nei Comuni da mille a tre mila abitanti e nel capoluogo provinciale.

Le entrate per vendite di beni e servizi hanno un'incidenza sulle entrate correnti relativamente più elevata nei Comuni da 10 a 60 mila abitanti; la rilevanza di queste entrate è per il capoluogo provinciale piuttosto modesta e significativamente inferiore a quella dei Comuni sopraccitati.

I trasferimenti correnti diminuiscono di importanza all'aumentare delle dimensioni dei Comuni, con uno scarto di oltre venti punti percentuali fra

i Comuni fino a mille abitanti ed il capoluogo provinciale.

Le spese per il personale diminuiscono la loro incidenza sulle spese correnti totali all'aumentare delle dimensioni dei Comuni, ad eccezione del Comune di Brescia che presenta la percentuale più elevata (34% contro una media degli altri Comuni del 27%).

Il peso delle spese per acquisto di beni e servizi aumenta per i Comuni da 10 a 20 mila abitanti e soprattutto nel capoluogo provinciale (47% delle spese correnti contro il 35% nel 1981).

Gli interessi passivi mostrano la crescita più sostenuta nei Comuni di minori dimensioni (fino a 3 mila abitanti); la loro incidenza sulle spese correnti resta comunque più elevata nei Comuni da 3 a 20 mila abitanti.

Gli investimenti diretti evidenziano una progressione inferiore alle spese correnti ad eccezione che nei Comuni fino a mille ed in quelli con 20-60 mila abitanti.

I saldi di parte corrente risultano positivi per tutti i gruppi di comuni per ampiezza demografica. Un confronto significativo con il 1981 può essere fatto però considerando, oltre alla parte corrente, anche il rimborso dei prestiti ed il saldo delle partite di giro. Pure con queste integrazioni si rileva un saldo finanziario positivo di quasi 29 miliardi (67 miliardi includendo il saldo dell'Amministrazione Provinciale) a fronte di un saldo negativo di 3,4 miliardi (positivo di 15,2 miliardi considerando anche il saldo dell'Amministrazione Provinciale) nel 1981. Va comunque rilevato che in termini reali (cioè al netto dell'inflazione) il saldo di parte corrente, escludendo le partite di giro, è peggiorato di circa il 21% nel periodo considerato.

In particolare, mentre i Comuni fino a mille abitanti conservano un saldo positivo, seppure più ridotto di quello iniziale, i Comuni di dimensioni maggiori peggiorano la loro situazione finanziaria. Fa eccezione il capoluogo provinciale che da un saldo negativo di oltre 22 miliardi nel 1981 passa ad uno positivo di circa 46 miliardi nel 1987.

Il livello di autonomia finanziaria

Il problema del reperimento di fondi da parte degli enti locali è legato, da un lato, alle caratteristiche strutturali del bilancio e, dall'altro lato, al livello di efficienza delle amministrazioni.

Quest'ultima a sua volta dipende, come è noto, dalle capacità organizzative, dalla chiarezza degli obiettivi, dalla circolazione delle informazioni, dalla razionalizzazione delle procedure, ecc.; aspetti che costituiscono l'ossatura forte, ma invisibile, di alcuni indici strutturali di efficienza proposti dalla Commissione di ricerca per la finanza locale.

Il grado di autonomia finanziaria è il primo di questi indici, misurato dal rapporto delle entrate tributarie ed extratributarie sul totale delle entrate correnti. Il valore medio di questo quoziente per l'insieme delle Province e dei Comuni italiani e lombardi è rispettivamente del 28 e 37 per cento, contro il 47% degli enti locali bresciani. Per questi ultimi circa il 50% delle entrate correnti dipendono quindi dai trasferimenti (dello Stato, delle Regioni e di altri enti), contro una percentuale intorno al 70% degli enti locali lombardi e italiani.

In relazione all'indice suddetto si riscontra tuttavia un forte divario tra i Comuni di piccole dimensioni e quelli maggiori: i primi si collocano sensibilmente sotto la media provinciale, allineandosi ai valori nazionali; i secondi

presentano un livello di autonomia prossimo al 60%, dieci punti sopra la media provinciale.

Un altro indice, calcolato rapportando le entrate tributarie al totale delle entrate correnti, permette di valutare il grado di autonomia tributaria. Esso si attesta intorno al 15% per i Comuni bresciani, una percentuale pressoché analoga a quella dei Comuni lombardi e di circa 3 punti superiore al valore medio nazionale. In questo caso non esiste una correlazione diretta con la dimensione dei Comuni. Infatti, le differenze del valore dell'indice fra le diverse classi di Comuni sono minime, ad eccezione del Comune capoluogo che presenta una percentuale significativamente inferiore alla media.

Il grado di "pressione finanziaria", misurato attraverso tre indici proposti dalla Commissione in precedenza menzionata, consente di valutare il prelievo complessivo pro-capite realizzato dai Comuni a carico della collettività. Il primo di questi indici (entrate tributarie ed extra tributarie) risulta del 12% più elevato per i Comuni bresciani rispetto alla media lombarda. Il divario nel livello di prelievo locale tra i Comuni bresciani e quelli delle altre province lombarde risulta meno netto se si considera la sola pressione tributaria (entrate tributarie pro-capite). In effetti, i proventi dei servizi pubblici per abitante sono del 35% più elevati per i Comuni bresciani rispetto alla media lombarda. Questo conferma, indirettamente, la diversa capacità dei primi ad attivare anche servizi "opzionali" e di sfruttare la leva tariffaria. In particolare, il Comune di Brescia presenta entrate per abitante derivanti da vendite di beni e prestazioni di servizi del 96% superiore alla media degli altri capoluoghi di provincia della Lombardia.

Conclusioni

Il D.P.R. 421/79 ha posto le basi per un sistema contabile moderno, coordinandolo ed armonizzandolo con quello dello Stato e della Regione, ma questo trova dei limiti di carattere oggettivo riscontrabili nella mancata riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, nel precario regime di finanza a cui si deve fare riferimento ogni anno, quasi sempre ad esercizio finanziario già iniziato, e la mancata introduzione di tecniche di rilevamento dei costi-benefici, per misurare la produttività economica e sociale della spesa scaturente dalle azioni amministrative intraprese.

La rilevante e crescente incidenza dei trasferimenti rende ovviamente di scarso significato i dati contabili ai fini di un giudizio complessivo sulla situazione economico-finanziaria degli enti locali e sulla validità delle scelte gestionali degli amministratori. E' certo che fin quando Comuni e Province non avranno alcuna responsabilità nella determinazione delle entrate pretenderanno il pagamento delle spese a piè di lista.

L'impiego di risorse sempre più massiccio per finanziare le spese correnti sacrifica gli investimenti, la cui realizzazione dipende fondamentalmente dalla possibilità di accendere nuovi prestiti. L'aumento di questi ultimi per finanziare le spese in conto capitale è indubbiamente positivo anche se dovrebbe essere giustificato dalle maggiori entrate derivanti dagli investimenti. Ciò accade sempre più raramente, essendo buona parte delle spese in conto capitale degli enti pubblici destinate al miglioramento delle condizioni di vita della collettività, che difficilmente determinano ritorni finanziari.

Il finanziamento degli investimenti con l'assunzione di nuovi prestiti o l'utilizzo al meglio degli eventuali avanzi di parte corrente comporta,

Bilancio consolidato degli enti locali bresciani⁽¹⁾

	Milioni di lire		Variazioni percent. 1987/88	
	1987	1981	nominati	reali ⁽²⁾
Entrate correnti	807.817	337.261	139,52	34,31
Spese correnti + rimborso prestiti	777.032	315.365	146,39	38,18
Saldo	30.785	21.896	40,60	-21,16
Entrate in conto capitale	112.330	48.111	133,48	30,92
Spese in conto capitale	278.185	132.024	110,71	18,15
Saldo	-165.855	-83.913	97,65	10,83
Accensione di prestiti	160.197	57.487	178,67	56,26
Partite di giro:				
- in entrata	120.742	56.666	113,08	19,48
- in uscita	84.669	63.288	33,78	-24,98
Saldo	36.073	-6.622	-	-

Fonte: Regione Lombardia, Presidenza della Giunta / Servizio statistica, "Le entrate e le spese della Regione, delle U.S.S.L. delle Amministrazioni Provinciali e dei Comuni della Lombardia", Collana di documentazione statistica n. 24 e n. 46.

- (1) Comuni e Amministrazione Provinciale di Brescia
 (2) Al netto del tasso di inflazione

naturalmente, un incremento degli interessi passivi, la cui incidenza sul totale delle spese correnti continua a salire anche per le disposizioni in materia di contributi per gli oneri di ammortamento dei mutui varate nel 1985. Il peso degli interessi sul totale delle spese correnti aumenta in generale con la crescita dell'ampiezza demografica dei Comuni.

Salvo alcune eccezioni, si nota un peggioramento qualitativo sia della situazione di parte corrente che di conto capitale dei bilanci degli enti locali, pur se in provincia di Brescia gli aspetti negativi presentano toni molto meno spiccati che in altre realtà. In generale, è aumentata la parte delle entrate formata da trasferimenti, ma è diminuita la quota delle spese coperta da tali trasferimenti. Ciò significa, come si è rilevato in precedenza, che le entrate in conto capitale sono in complesso calate soprattutto nella loro componente autonoma. La copertura delle spese di investimento è affidata quindi ad un accorto utilizzo di eventuali avanzi di parte corrente, ma soprattutto all'acquisizione di prestiti.

Il malessere endemico della finanza locale, e più in generale della finanza pubblica, richiede quindi interventi correttivi urgenti. Il nodo della riforma dell'autonomia impositiva, tanto complesso quanto fondamentale, non può sopportare più tempi supplementari. Tale riforma deve essere affrontata con impegno puntuale e rigoroso dalle forze politiche, mentre gli amministratori locali devono accrescere le doti di managerialità, anche strategica, per rispondere con formule originali al crescere della domanda di servizi.

Uno dei nodi su cui le amministrazioni pubbliche locali devono e dovranno sempre più misurare le proprie capacità è infatti quello dell'erogazione dei servizi. In proposito, il testo di riforma del sistema delle autonomie locali introduce un concetto nuovo e aggiuntivo: la produzione di beni. Il Comune non si limiterà più alla sola attività di erogazione e gestione ma si prevede, altresì, la facoltà per l'ente di "produrre".

L'obiettivo, quindi, dell'ente locale dovrà consistere non solo nell'incrementare la dotazione di servizi per soddisfare la domanda della collettività ma, soprattutto, nel migliorare la produttività della gestione. Ciò sarà possibile sia attraverso una migliore organizzazione dei fattori interni al servizio (dotazione di personale, qualificazione, tecnologia, ecc.), che attraverso l'applicazione di nuove metodologie gestionali (analisi costi-benefici, controllo dell'efficienza, misurazione della produttività, ecc.) ed infine anche attraverso forme di gestione quali, ad esempio, le forme societarie.