

ANALISI DEL DISEQUILIBRIO FINANZIARIO E PIANO DI RIENTRO DI ROMA CAPITALE

Premessa

La presente relazione è stata redatta in ossequio a quanto disposto dall'articolo 16, comma 1, del decreto legge 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n.68.

Così come sancito dalla norma richiamata, l'obiettivo di questo rapporto è quello di identificare le cause che hanno determinato la formazione di un disavanzo strutturale di parte corrente negli anni precedenti, nonché l'entità e la natura della massa debitoria eventualmente da trasferire alla gestione commissariale di cui al comma 196 bis dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Prima di illustrare gli elementi dell'analisi condotta e i principali risultati acquisiti, è opportuno premettere alcune considerazioni di ordine metodologico.

Innanzitutto, occorre specificare che, rispetto al contenuto letterale della citata norma, che fa riferimento ad un concetto meramente contabile di disavanzo di parte corrente, la cui sopravvenienza e gestione sono regolati dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il rapporto si concentra sull'individuazione dell'eventuale disavanzo strutturale di parte corrente, ovvero quello che si determinerebbe in assenza di correttivi di tipo straordinario o con effetti meramente contabili consentiti dalla normativa vigente.

In sostanza, l'analisi condotta si è soffermata sulla valutazione delle effettive esigenze di spesa corrente, così come traspaiono da una verifica economico-statistica dei bilanci relativi al periodo 2009-13, e delle concrete disponibilità di risorse correnti che affluiscono al bilancio del Comune di Roma Capitale. Il saldo tra queste due grandezze definisce il disavanzo corrente strutturale, ovvero il gap finanziario strutturale di parte corrente che dovrà costituire l'oggetto di intervento previsto dai restanti commi dell'articolo 16 del decreto legge 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n.68.

In secondo luogo, si è operata una valutazione della spesa corrente standard o obiettivo, per verificare, a prescindere dalle risorse disponibili, quali fossero le dimensioni di un possibile contenimento della spesa corrente per allineare Roma Capitale al percorso di sostituzione della spesa storica con l'introduzione dei fabbisogni standard.

Pertanto, per valutare l'eventuale stato di disequilibrio strutturale del Comune è stata condotta un'analisi della spesa corrente, al fine di determinare il livello effettivamente raggiunto e gli scarti da una dimensione ideale o standard. La distanza tra queste due grandezze definisce l'ambito di applicazione degli interventi correttivi previsti dall'articolo 16, comma 1, del decreto legge 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n.68, nonché l'oggetto dell'analisi condotta in questo rapporto, in cui si riferisce delle possibili cause che hanno dato origine a tale gap di spesa.

Infine, le quantificazioni proposte nel presente rapporto poggiano la loro base di calcolo sulle risultanze di bilancio del periodo 2009-2013, ma sono attualizzate su valori medi applicabili al periodo di programmazione 2014-2016. Questo consente di ottenere misurazioni di tipo strutturale, non influenzabili da fattori contingenti e, quindi, in grado di orientare scelte di bilancio di medio periodo.

Sintesi dei risultati e conclusioni

Il piano identifica le cause che hanno determinato la formazione di un disavanzo strutturale di parte corrente negli anni precedenti, calcolando l'eventuale stato di disequilibrio strutturale del Comune come distanza tra la spesa corrente storica e sia il livello delle entrate strutturali di parte corrente, sia una dimensione ideale o standard della medesima. La distanza tra queste grandezze definisce l'ambito di applicazione degli interventi correttivi previsti dall'articolo 16, comma 1, del decreto legge 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n.68.

L'analisi si è soffermata sulla valutazione delle effettive esigenze di spesa corrente, così come traspaiono da una verifica economico-statistica dei bilanci relativi al periodo 2009-13, facendo riferimento ad un livello di spesa strutturalmente sostenuta dal Comune, al netto delle erraticità presenti nel bilancio dovute o ad effetti contabili di aggiustamento (window dressing) per assecondare le esigenze imposte dai vincoli della finanza pubblica, o all'alternarsi di interventi discrezionali e non permanenti.

La valutazione della spesa corrente di Roma Capitale ha interessato anche tutta la galassia delle società partecipate, al fine di verificare gli effettivi oneri o vantaggi che queste determinano sulle finanze capitoline.

L'analisi della spesa corrente standard o obiettivo ha fatto riferimento ai valori di fabbisogno standard approvati in sede COPAFF che, nel caso del TPL e dei rifiuti, possono essere applicati anche alle più importanti società partecipate. Per le altre, si è fatto riferimento ad una valutazione dei costi sostenuti, valutando i possibili margini di efficientamento.

Nel calcolo dei fabbisogni standard di Roma Capitale si è cercato anche di applicare la medesima metodologia per desumere gli eventuali extra-costi standard che Roma sostiene in quanto capitale d'Italia, fornendo una prima valutazione del contributo finanziario che dovrebbe essere riconosciuto all'Amministrazione comunale per far fronte agli oneri di parte corrente della capitale.

Nel calcolo dei fabbisogni finanziari di Roma Capitale vengono valutati anche gli ambiti di intervento della Regione, laddove è previsto un ruolo non solo di indirizzo ma anche di sostegno finanziario, la cui instabilità in passato ha generato distorsioni nei risultati di bilancio conseguiti dal Comune.

Nel calcolo delle entrate strutturali di parte corrente si è tenuto conto della effettiva disponibilità delle risorse, al netto di quelle entrate di dubbia esigibilità o di natura non ricorrente.

Il piano si completa e integra con un inquadramento delle finanze capitoline all'interno del più generale scenario della finanza locale e con la prospettazione degli interventi di sviluppo che potranno concretizzarsi e al contempo favorire il piano di riequilibrio finanziario di Roma Capitale.

Infine, viene definito un timing di applicazione del Piano a partire dal 2014, mettendo in evidenza gli elementi critici della transizione in termini di spazio di Patto di Stabilità interno e disponibilità delle risorse che dovranno essere garantiti per il periodo 2014-15.

I risultati principali

- La spesa strutturale corrente di Roma Capitale, alla fine del 2013, si attesta su un livello di poco superiore ai 2,8 miliardi di euro, al netto dei costi sostenuti per i contratti di servizio AMA e ATAC, ed è rimasta sostanzialmente invariata attorno a tale valore per tutto il periodo 2009-13. Quasi tutte le principali voci di spesa hanno un andamento stazionario, con scarsissime oscillazioni nei passaggi d'anno, denotando una sostanziale resilienza della spesa nelle sue componenti storiche ai mutamenti di regime finanziario. Nello stesso periodo, la spesa del Comune di Milano si è ridotta di circa 200 milioni di euro, pari ad oltre il 12% della spesa registrata nel 2009.
- In termini pro capite, la spesa strutturale del Comune si colloca intorno ai 1100 euro, un valore leggermente inferiore a quanto riscontrato per il Comune di Milano per la stessa tipologia di spesa. Soffermandosi sui costi di smaltimento rifiuti e trasporto pubblico locale, per Roma Capitale questi possono essere quantificati, rispettivamente, in 750 e 560 milioni di euro, ovvero 285 e 212 euro per abitante. A Milano il costo dello smaltimento rifiuti si colloca intorno ai 340 milioni di euro, pari a 250 euro per abitante, mentre la spesa per trasporto pubblico locale ammonta a circa 670 milioni di euro, pari ad oltre 490 euro per abitante.
- Nel caso di Roma Capitale, gli apparenti risparmi che si scorgono nel biennio 2012-13 sono frutto di effetti contabili che recuperano la loro consistenza negli anni successivi, sia sotto forma di debiti fuori bilancio, sia con rivitalizzazione dei capitoli. Complessivamente, si rinviene una sottostima della spesa strutturale corrente nei bilancio di Roma Capitale che, sulla base di una valutazione di tipo statistico, coordinata con una valutazione puntuale dei residui passivi, delle perdite delle società partecipate e dei debiti fuori bilancio emersi nel corso del periodo analizzato può essere quantificata in circa 320 milioni di euro l'anno, comprensivi dei circa 160 milioni che riguardano il TPL.
- Meritano una particolare attenzione i costi per fitti passivi che, oltre a collocarsi su un livello non riscontrato in altre amministrazioni locali, registrano una dinamica crescente nonostante la flessione dei prezzi degli affitti rilevata nel biennio 2012-13. Alla fine del 2013, il 4,5% della spesa corrente strutturale di Roma Capitale era assorbita da oneri per fitti passivi, contro l'1% rilevato nel Comune di Milano.
- Tra le cause sottostanti l'inerzia verso il basso della spesa si possono segnalare almeno tre ordini di criticità:
 - a) L'eccessiva frammentarietà del bilancio, con dispersione dei centri di costo e difficoltà nel controllo delle procedure di spesa che, se da un lato garantisce una maggiore capacità di controllo dei singoli drivers della spesa, dall'altro espone l'Amministrazione alle pressioni politiche che, ancorché non direttamente, partecipano alla formazione della spesa con un approccio del tipo bottom-up. Concorre alla parcellizzazione della spesa la struttura per municipi, che registra una sostanziale eterogeneità sia nei livelli che nelle dinamiche delle uscite, indotta probabilmente dai differenti pesi politici più che da effettivi fabbisogni di spesa.;
 - b) Crescente ricorso al meccanismo del deliberato e dell'impegnato vincolato all'entrata anche nella parte corrente, sintomo dell'incertezza dell'entrata, che dovrà trovare sistemazione con le nuove regole contabili che entreranno in vigore il prossimo anno. Nel 2013 sono stati impegnati 1650 milioni di euro con il vincolo dell'entrata e ne sono stati pagati 1100 milioni, con la formazione di residui passivi di parte corrente per 550 milioni. Nel periodo considerato, mediamente si sono formati con questo canale residui passivi per circa 560 milioni di euro l'anno.
 - c) Alcune importanti voci di spesa subiscono nella fase finale del periodo considerato improvvisi decalage che potrebbero sottendere una sottovalutazione dell'effettiva esigenza di spesa indotta

dalla scarsità di risorse disponibili, che di conseguenza possono generare l'emersione nel periodo successivo di debiti fuori bilancio.

- In conclusione, l'analisi della spesa corrente del comune di Roma Capitale evidenzia una struttura della spesa che, al netto delle erraticità di bilancio, si colloca su un livello pari a 4460 milioni di euro, derivanti dalla somma di 2,680 miliardi di euro di spesa corrente strutturale, cui si aggiungono 160 milioni di sottostima nelle poste di bilancio, 150 milioni di euro di spesa con natura occasionale ma ricorrente (circa il 50% della spesa media occasionale del Comune) e 1310 milioni di euro per rifiuti e tpl, e, infine, 160 milioni di sottostima dei costi ATAC.
- Le entrate strutturali di Roma Capitale, invece, possono essere valutate in circa 4020 milioni di euro, determinando un gap strutturale di circa 440 milioni.
- L'analisi dei fabbisogni standard, invece, restituisce un valore di spesa standard di circa 3910, evidenziando un disavanzo strutturale di circa 550 milioni di euro. Ne consegue che, per riallineare la spesa corrente di Roma a valori standard e, quindi, sostenibili all'interno del sistema di allocazione delle risorse che governerà la finanza locale a partire dal 2015, occorre ridurre l'attuale livello di spesa per il succitato importo.
- Il gap da assorbire risulta essere più basso per la presenza all'interno della spesa di Roma di elementi di costo dovuti al fatto che nella città di Roma si svolgono funzioni dovute al ruolo di capitale d'Italia. Dalle valutazioni emerge un'extra costo standard di almeno 110 milioni di euro, ovvero si può ritenere che una parte del gap tra spesa corrente di Roma e fabbisogno standard sia assorbibile dal riconoscimento di questi extra costi, ai sensi del decreto legislativo che istituisce Roma Capitale.
- Se si tiene conto di tali considerazioni, l'operazione di riequilibrio strutturale sul versante della spesa corrente ammonta a circa 440 milioni di euro, articolato in un piano dettagliato di revisione della spesa corrente nell'arco del triennio di programmazione e sintetizzato nella seguente tabella.

SINTESI PIANO DI RIEQUILIBRIO

Voce	Spesa strutturale storica (2013)	Spesa strutturale obiettivo (2016)	Risparmio previsto nel triennio - euro	Risparmio previsto nel triennio - %
Società partecipate	1.581.381.657	1.375.928.860	-205.452.797	-13,0%
- AMA	755.040.862	661.695.550	-93.345.312	-12,4%
- ATAC TPL	600.000.000	530.000.000	-70.000.000	-11,7%
Acquisto beni e servizi	1.775.773.397	1.447.364.499	-328.408.898	-18,5%
- Settore Sociale	347.432.792	326.244.679	-21.188.113	-6,1%
- Istruzione e asili	215.790.836	208.071.181	-7.719.654	-3,6%
- Utenze	205.619.876	162.410.365	-43.209.511	-21,0%
- Fitti passivi	126.545.287	101.236.230	-25.309.057	-20,0%
- Pulizia di bilancio (interventi minori e spese non strutturali)	221.760.827	185.232.579	-36.528.248	-16,5%
- Debiti fuori bilancio	70.000.000	0	-70.000.000	-100,0%
- Contratti di servizio	189.765.820	156.171.824	-33.593.996	-17,7%
- Altro	398.857.959	307.997.641	-90.860.318	-22,2%
Componente fissa salari	806.287.517	781.087.517	-25.200.000	-3,1%
Componente variabile salari	204.403.226	177.410.242	-26.992.984	-13,2%
Dirigenza	50.875.536	45.787.983	-5.087.554	-10,0%
Oneri finanziari	40.000.000	40.000.000	0	0,0%
TOTALE PIANO	4.458.721.333	3.867.579.101	-591.142.233	-13,3%
Maggiori oneri	0	153.550.803	153.550.803	
- AMA		130.000.000	130.000.000	
- Altro		23.550.803	23.550.803	
TOTALE SPESA CORRENTE STRUTTURALE	4.458.721.333	4.021.129.904	-437.591.430	-9,8%

- Le misure e le azioni individuate nel "piano", per la portata strategica che rivestono, richiedono un complessivo e costante coordinamento "unitario" per assicurare l'attuazione delle stesse ed il conseguimento degli obiettivi individuati, finalizzati alla razionalizzazione dei costi di erogazione e funzionamento dei servizi in linea con i livelli standard delle grandi città. Il piano, pertanto, per la sua attuazione deve prevedere un necessario presidio "unitario", collocato in posizione trasversale nel sistema organizzativo, competente ad emanare anche le più opportune direttive tecnico-amministrative rispetto alle scelte operate dal "piano" e a verificare costantemente il rispetto di tali scelte e dei correlati obiettivi.
- Gli ambiti di intervento riguardano essenzialmente la riduzione della spesa per fitti passivi, illuminazione pubblica, energia elettrica, riscaldamento, utenze idriche e telefoniche, assicurazioni, informatica, cancelleria, contributi a enti e istituzioni, interventi minori.
- Nell'ambito delle società partecipate, si sostiene il mantenimento delle partecipazioni in essere solo in quei casi in cui si rinvergono i cosiddetti fallimenti di mercato, ovvero la presenza dei privati non è in grado di garantire l'erogazione di beni pubblici. È questo il caso sostanzialmente dei servizi pubblici locali (trasporto, rifiuti) e dei servizi a rete (luce, acqua, gas).
- In particolare, sia dal punto di vista teorico che normativo, tutte le società partecipate che non svolgono attività strumentale a quella del Comune, ma rientrano nell'ambito di attività di mercato dovrebbero essere dismesse perché lesive della concorrenza. Nel Piano vengono elencate questo tipo di società e, eventualmente, segnalate le criticità connesse alla loro dismissione (in genere la presenza di personale), ridimensionando la portata del ruolo strategico assegnato a tali strutture e proponendo il mantenimento della partecipazione solo nei casi in cui non siano acclamate palesi violazioni della concorrenza e siano in corso processi di transizione verso una successiva dismissione.
- Per quanto riguarda, invece, le società strumentali del Comune, il ragionamento viene spostato sulla convenienza economica ad adottare un simile modello organizzativo rispetto a quello dipartimentale. Le società, quindi, che grazie alla loro maggiore flessibilità dovrebbero garantire una maggiore efficienza ed efficacia nel perseguimento degli obiettivi dell'ente, sono analizzate sulla base degli eventuali costi eccessivi del personale, delle perdite e del ricorso al debito, prevedendo nel caso l'applicazione di tutte le misure di contenimento della spesa previste dall'ordinamento vigente.
- Per garantire l'effettiva economicità di tali strutture, si propone l'adozione di provvedimenti volti a garantire un costante monitoraggio delle linee di azione che orientano l'esercizio del controllo analogo, anche attraverso la costituzione di apposite unità di controllo. In tutte queste società viene avviata una due diligence che consenta di pervenire sia ad un'effettiva valutazione in merito alla coerenza tra le finalità perseguite dal Comune e la *mission* di tali strutture, che nel corso degli anni hanno anche sensibilmente modificato la loro sfera di azione, sia ad un'attenta valutazione dei fabbisogni finanziari e di personale indispensabili per il perseguimento degli obiettivi, che saranno riassegnati a seguito di tale due diligence. Nelle more del completamento di tale attività di tipo strutturale, che dovrà completarsi entro 120 giorni dall'approvazione del Piano, diverse misure di contenimento della spesa e di ottimizzazione delle risorse saranno adottate e incorporate nei contratti di servizio, ivi comprese il riallineamento dei profili retributivi a quelli vigenti all'interno dell'Amministrazione comunale e l'assegnazione di compiti attualmente svolti da soggetti esterni. Il mantenimento delle suddette partecipazioni dovrà infatti avvenire ad un costo ridotto del 20% rispetto ai valori storici.

Conclusioni

- Il disequilibrio strutturale di parte corrente di Roma Capitale ammonta a circa 550 milioni di euro
- Il Comune si impegna ad assorbire nel triennio 2014-16 un importo pari a 440 milioni di euro di tale disavanzo attraverso risparmi strutturali di spesa e riduzione consistente del numero delle società partecipate, nonché predisporre strumenti che garantiscano la piena efficacia del controllo analogo nel perseguire gli obiettivi generali di contenimento della spesa per le società che rimangono in essere
- I restanti 110 milioni sono posti a carico del Governo quale contributo per il riconoscimento degli extra costi di parte corrente sostenuti dal Comune in qualità di Capitale d'Italia
- Il piano prevede peraltro il riconoscimento di uno stabile finanziamento del trasporto pubblico locale da parte della Regione per un importo pari a 240 milioni di euro l'anno che, insieme all'efficientamento portato avanti da ATAC consentirebbe il raggiungimento dell'equilibrio dei conti del TPL
- Il piano pur prevedendo un'esigenza di contenimento dei costi da parte di AMA di circa 90 milioni, rileva come una parte di essi sia connessa alla carenza infrastrutturale sul versante dello smaltimento
- Nell'analisi degli oneri correnti, si rinvencono extra costi dovuti al sottofinanziamento della spesa in conto capitale, per il quale si ritiene opportuno soddisfare il fabbisogno infrastrutturale di Roma in quanto Capitale d'Italia
- Poiché il piano si dispiega nel corso del triennio, occorrono misure di sostegno in termini di spazi di Patto di stabilità interno e di risorse nel corso degli anni 2014 e 2015, per un importo non inferiore complessivamente ai 300 milioni di euro. Per il 2016 le esigenze dovranno essere valutate in coerenza con l'entrata in vigore della nuova normativa sul pareggio di bilancio.

Il quadro della finanza locale

Il contesto finanziario sperimentato dal comparto comunale negli ultimi cinque anni è stato caratterizzato da un deciso incremento della manovra di risanamento dei saldi di finanza pubblica del Paese, che ha avuto riflessi sia sulla dotazione di risorse degli Enti sia sulla capacità di spesa in conto capitale.

Da parte dei Governi che si sono succeduti, nei tre anni dal 2011 al 2013, il contributo richiesto ai Comuni è stato superiore ai 10 miliardi di euro, per mezzo di un complesso di misure articolate in una decurtazione dei trasferimenti erariali per 6,2 miliardi di euro e in un inasprimento del Patto di Stabilità Interno per 3,9 miliardi di euro.

Più nel dettaglio la riduzione dei trasferimenti erariali è stata disposta per 2,5 miliardi di euro attraverso il decreto legge n.78 del 2010, con un taglio in proporzione all'entità dei trasferimenti erariali, per 1,45 miliardi di euro attraverso il decreto legge n. 201 del 2011, con un taglio in proporzione all'entità dell'IMU, e per 2,25 miliardi di euro attraverso il decreto legge n. 95 del 2012, con la c.d. spending review calibrata sul valore della spesa per consumi intermedi.

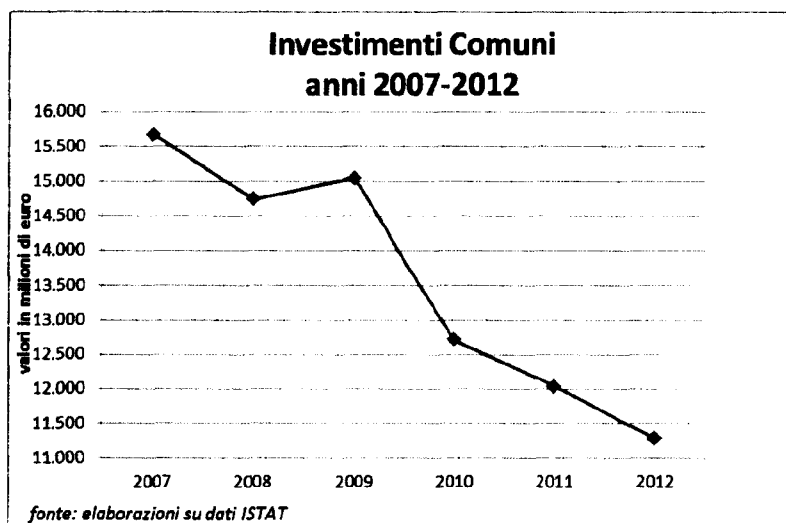
Per quanto riguarda il Patto di Stabilità Interno, l'incremento della manovra per 3,9 miliardi di euro è stato accompagnato da misure una tantum che ne hanno attenuato l'impatto, quali ad esempio i c.d. Patti regionali verticali ordinario ed incentivato, che nel 2013 hanno ridotto l'obiettivo di 1,3 miliardi di euro, o il decreto c.d. Sblocca pagamenti della PA (decreto legge n.35 del 2013), che ha liberato pagamenti di parte capitale nel 2013 per oltre 3 miliardi di euro. È importante evidenziare come questi fattori di alleggerimento della manovra, pur rappresentando un beneficio diffuso, non abbiano operato in modo omogeneo sul territorio poiché subordinati al contesto finanziario della Regione, per quanto riguarda i Patti regionali verticali, e alle necessità di smaltimento di debiti pregressi degli Enti, per quanto attiene al decreto legge n. 35 del 2013.

	Totale Cumulato 2011-2013
Valori in milioni di euro	
Manovra di cui:	10.135
inasprimento Patto di Stabilità Interno	3.935
taglio D.L. 78/2010	2.500
taglio D.L. 201/2011	1.450
taglio D.L. 95/2012 (spending review)	2.250

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e MEF

* Comuni R.S.O., Sicilia e Sardegna

Gli effetti più evidenti di questa stretta finanziaria si rilevano nell'andamento della spesa per investimenti del comparto, caratterizzata da maggiore flessibilità rispetto alla spesa corrente, che registra dal 2007 al 2012 una riduzione del 28% (ultimo dato ISTAT disponibile).



Concentrandosi sulla contrazione delle risorse erariali, la tabella seguente mostra la distribuzione tra i Comuni con maggiore popolazione della misure sopra descritte.

Roma Capitale presenta una riduzione di risorse nel triennio 2011-2013 pari a 610 milioni di euro, contribuendo per circa il 10% alla decurtazione complessiva dei trasferimenti erariali del comparto.

Il taglio per abitante di Roma Capitale si assesta sui 231,2 euro, valore pari a oltre il doppio della media nazionale, che si ferma a 108,2 euro per abitante.

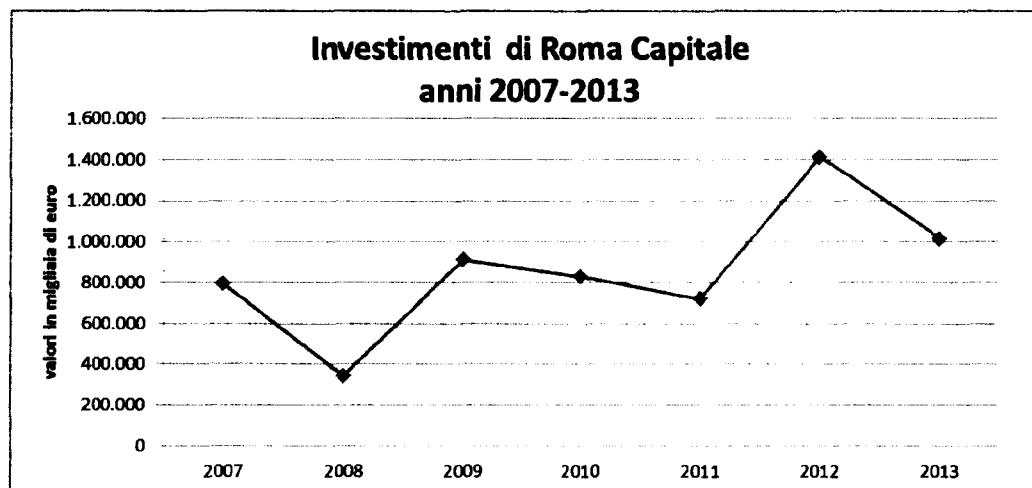
Nel confronto con gli altri grandi Comuni la Capitale presenta la decurtazione di trasferimenti erariali più alta sia in termini assoluti, con valore doppio rispetto a Milano e triplo rispetto a Napoli, sia in termini pro capite, seguita da Milano con 230,8 euro pro capite e da Napoli con 199,4 euro.

Riduzione trasferimenti erariali anni 2011-2013. Valori in migliaia di euro ed euro per abitante

Comune	DL 78/2010 (a)	DL 201/2011 (b)	DL 95/2012 (c)	TOTALE riduzione risorse (d)=(a+b+c)	euro pro capite
ROMA	257.331	123.395	229.397	610.122	231,2
MILANO	94.886	64.483	131.931	291.300	230,8
NAPOLI	122.512	19.200	49.544	191.255	199,4
TORINO	69.440	32.314	37.197	138.951	159,3
PALERMO	61.560	8.712	34.246	104.517	159,6
GENOVA	50.345	20.404	33.581	104.330	179,2
BOLOGNA	28.130	16.631	20.922	65.683	172,6
FIRENZE	30.370	14.849	19.426	64.645	176,6
BARI	22.544	10.508	18.290	51.341	163,9
VENEZIA	18.873	9.195	27.693	55.761	215,1
MESSINA	22.565	2.785	5.843	31.193	128,8
R. CALABRIA	11.403	2.942	5.154	19.499	107,9
CAGLIARI	9.564	4.972	9.975	24.511	163,9
ITALIA	2.500.000	1.450.000	2.250.000	6.200.000	108,2

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e MEF

Per quanto riguarda la spesa per investimenti¹ il Comune di Roma Capitale si caratterizza per la notevole variabilità registrata negli anni analizzati, che non pare in linea con l'andamento del comparto dove si rileva invece, come dimostrato dal grafico precedente, una progressiva contrazione delle spese di parte capitale.



Come si osserva, alla fine del periodo analizzato la spesa di parte capitale si assesta al di sopra dei valori 2007 e 2008 segnando però una notevole flessione rispetto al 2012, anno in cui la serie raggiunge il valore massimo. Questo risultato è sicuramente influenzato dal regime straordinario del Patto di Stabilità Interno di cui ha beneficiato Roma Capitale a seguito dell'istituzione della gestione commissariale nell'aprile 2008. Per gli anni dal 2008 al 2010 il Comune di Roma Capitale non è stato infatti soggetto ai vincoli del Patto di Stabilità Interno, mentre per gli anni dal 2011 al 2013, in forza della disposizione contenuta nella Legge di Stabilità 2011, articolo 1 comma 112, ha potuto concordare con il Ministro dell'economia e delle finanze le modalità e l'entità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

I grandi Comuni - Roma Capitale nell'anno 2012 presenta un livello di entrate correnti di circa 5 miliardi di euro, corrispondenti a 1.892,6 euro per abitante, valore inferiore a quello registrato da Milano, le cui entrate correnti per abitante raggiungono i 2.681,8 euro, e da Venezia, che si assesta sui 2.224 euro per abitante. Gli altri grandi Comuni presentano un livello di entrate correnti, sempre in rapporto alla popolazione residente, inferiore, con valori che vanno dai 1.721,4 euro di Firenze ai 962,9 euro di Messina.

La spesa corrente di Roma Capitale registra un valore di 4,9 miliardi di euro, pari a 1.854,4 euro per abitante, facendo osservare anche in questo caso un livello per abitante inferiore a quello di Milano, pari a 1.985 euro, e Venezia, pari a 1.912,3 euro, che dimostrano però un margine tra entrate e spese correnti largamente superiore rispetto a quello della Capitale. Gli altri Comuni analizzati fanno registrare tutti livelli inferiori di spesa corrente, con i valori estremi rappresentati ancora da Firenze, 1.569,5 euro per abitante, e Messina, con 910,3 euro.

Passando ad analizzare la parte capitale del bilancio, rilevata per cassa, si osserva per Roma Capitale un livello di entrate in conto capitale di 1,1 miliardi di euro, corrispondenti a un valore pro capite di 425,9 euro, dato secondo solo a quello fatto registrare da Venezia, con 466,6 euro pro capite, e superiore di oltre 100 euro rispetto agli altri Comuni analizzati. La spesa in conto capitale è invece di poco inferiore a 1,5 miliardi di euro, corrispondenti a 533,8 euro per abitante, dato inferiore a quello del Comune di Milano che supera questa quota di oltre 90 euro, assestandosi sui 646 euro pro capite, grazie ai maggiori margini

¹ La spesa per investimenti è rilevata come cassa in conto competenza e in conto residui dei primi 5 interventi della spesa in conto capitale.

ricavati nella parte corrente del bilancio. Ad eccezione di Venezia, con 522,9 euro per abitante, gli altri Comuni analizzati presentano tutti una quota di spesa in conto capitale per abitante largamente inferiore a quella di Roma Capitale.

In sintesi Roma Capitale, se confrontata con i grandi Comuni, dimostra un livello di entrata e di spesa elevato, senza tuttavia rappresentare mai il Comune con il valore più alto, primato che spetta invece a Milano e Venezia; a differenza degli altri Comuni con maggiori risorse per abitante, Roma Capitale presenta margini nella parte corrente abbastanza ridotti.

L'analisi delle entrate del Comune di Roma Capitale

L'analisi delle entrate di Roma Capitale nel periodo 2009-2013 deve essere realizzata tenendo conto sia della specificità di alcune poste di bilancio che hanno interessato la Capitale sia dell'erraticità dell'imposizione immobiliare e dei trasferimenti erariali del comparto comunale, con cambiamenti in ciascun anno dal 2011 al 2013.

La tavola seguente illustra il quadro delle entrate (accertamenti) che emerge dai rendiconti, senza operare alcuna riclassificazione. Dall'analisi si evidenzia una crescita delle entrate correnti dal 2009 al 2013 di poco superiore ai 900 milioni di euro e delle entrate complessive (escludendo le partite di giro) di 510 milioni di euro. Oltre all'incremento in termini assoluti, si rileva una forte ricomposizione tra i titoli delle entrate correnti, con il titolo I e III che raddoppiano ed il titolo II che invece si riduce di oltre la metà.

ANALISI DELLE ENTRATE - COMUNE DI ROMA CAPITALE. Anni 2009-2013 (accertamenti). Valori in euro

	2009	2010	2011	2012	2013
TITOLO I	997.779.163	1.013.000.171	2.658.293.463	3.328.374.965	2.214.511.495
TITOLO II	2.252.410.643	1.796.124.552	927.423.457	825.319.517	1.158.577.074
TITOLO III	819.843.070	663.894.737	800.600.804	840.628.244	1.609.319.476
TITOLO IV	703.856.922	628.885.148	643.738.459	1.260.999.901	390.296.010
TITOLO V	137.254.201	122.803.750	313.450.000	421.166.639	48.618.263
Entrate correnti (Titoli I+II+III)	4.070.032.876	3.473.019.460	4.386.317.724	4.994.322.726	4.982.408.045
Totale entrate (Titoli I+II+III+IV+V)	4.911.144.000	4.224.708.357	5.343.506.183	6.676.489.267	5.421.322.317

Una rappresentazione più accurata degli aggregati delle entrate per gli anni 2009-2013 può essere realizzata confrontando grandezze omogenee, attraverso un'analisi di tipo cross-section che consenta di tenere conto e sterilizzare opportunamente i seguenti aspetti:

- le entrate riferite ai rapporti finanziari tra Roma Capitale la gestione commissariale, conseguenti alla separazione della contabilità nell'aprile 2008. Tali entrate comprendono i trasferimenti statali da versare alla gestione commissariale che transitano per il bilancio di Roma Capitale (al titolo II), le partite debitorie dalla gestione commissariale nei confronti di Roma Capitale (al titolo III) e le entrate speciali che Roma Capitale ha attivato per finanziare il piano di rientro, consistenti nell'incremento dello 0,4% dell'Addizionale Irpef e nell'Addizionale commissariale sui diritti di imbarco di passeggeri sugli aeromobili (al titolo I);

- b) la ricomposizione tra il titolo I e il titolo II delle entrate che ha interessato tutto il comparto comunale a partire dal 2011. In particolare nel 2011 una larga parte dei trasferimenti erariali, pur mantenendo tale natura, è erogata come Fondo sperimentale di riequilibrio e Compartecipazione IVA, e conseguentemente contabilizzata al titolo I e non più al titolo II; nel 2012 con l'introduzione dell'IMU sperimentale il gettito tributario di molti Comuni aumenta, ma per effetto della misura compensativa del gettito IMU comunale ad aliquota base, finalizzata a rendere di fatto le risorse disponibili per ciascun Comune pari al gettito della vecchia ICI, le risorse restano invariate, poiché contestualmente opera una riduzione dei trasferimenti erariali. Nel 2013, con l'attribuzione ai Comuni di tutto il gettito IMU, ad eccezione di quello derivante dagli immobili produttivi (cat. D), si attiva un analogo meccanismo finalizzato a garantire invarianza di risorse rispetto all'anno precedente, che ai fini della ricomposizione delle entrate non determina problemi poiché circoscritto al titolo I. Sempre nel 2013, con l'abolizione dell'IMU sulla prima casa, i Comuni introitano un trasferimento compensativo da parte dello Stato al titolo II;
- c) le entrate per la gestione dello smaltimento rifiuti, i Fondi per il trasporto pubblico locale e il Contributo di soggiorno. Le entrate per la gestione dello smaltimento rifiuti fino al 2010 sono introitate direttamente da AMA e nel 2011, rientrando nel bilancio di Roma Capitale, danno luogo a una variazione rilevante del titolo I. I Fondi per il trasporto pubblico locale, prevalentemente regionali, presentano una variabilità nel periodo considerato che si ritiene opportuno isolare. Il Contributo di soggiorno, essendo stato introdotto nel 2011, non è presente in tutta la serie e necessita quindi di essere esposto separatamente.

Considerando le specificità sopra evidenziate e, al fine di superare il riassetto tra i titoli derivante da ragioni meramente contabili, concentrando l'analisi sul complesso delle entrate correnti il quadro che emerge è significativamente differente. Le entrate correnti, al netto delle poste finanziarie riferite alla gestione commissariale, ai servizi di smaltimento rifiuti e TPL e all'imposta di soggiorno, si assestano su un valore prossimo a quello del 2009.

Osservando il solo 2013 le entrate correnti accertate, al netto delle partite riferite alla gestione commissariale, si quantificano in 4.049 milioni; se si considerano separatamente anche le entrate per lo smaltimento rifiuti, per il TPL e per il Contributo di soggiorno le entrate correnti si assestano sui 3.238 milioni di euro.