



**CIVICVM**  
CITTADINI E ISTITUZIONI INSIEME  
PER UNO STATO PIU' EFFICIENTE



**POLITECNICO  
DI MILANO**



## **Il bilancio per il cittadino - Comune di Milano**

**Marika Arena, Giovanni Azzone, Tommaso Palermo**

Il rapporto Civicum-Politecnico di Milano sul Comune di Milano ha l'obiettivo di sintetizzare le principali informazioni contenute nel rendiconto del Comune.

Per rendere tali informazioni più “significative” per il cittadino, in particolare:

- Le informazioni vengono articolate per “politiche”, in modo da comprendere le risorse realmente destinate a ogni politica comunale;
- I valori vengono comparati con quelli delle principali realtà nazionali, in modo da cogliere le specificità milanesi;
- Per quattro aree specifiche (sport e ricreazione, cultura, edilizia e parchi e verde) i dati di spesa vengono messi in relazione con le caratteristiche dei servizi effettivamente erogati, anch'esse espresse in termini comparati con altre realtà comunali in particolare quelle caratterizzati da “vicinanza” geografica e omogeneità dimensionale. Inoltre è fornito un aggiornamento dei focus rilevati nel 2007 (relativi a asili nido, anziani e sicurezza).

## LE ENTRATE

Il finanziamento di un Comune è composto da tre grandi voci: le entrate tributarie, quelle dovute a trasferimenti da altri livelli di governo (Stato e Regione) e quelle legate alla capacità di valorizzare beni e servizi dell'ente.

Il Comune di Milano presenta su queste tre voci entrate complessivamente superiori alla media dello studio (1.831 €/ abitante rispetto a 1.640 €/abitante).

Per quanto concerne le entrate correnti:

- L'**imposizione fiscale**, determinata dal Comune, è sostanzialmente allineata alla media dei Comuni analizzati (434 €/abitante rispetto a 442 €/abitante);
- I **trasferimenti dallo Stato** (trasferimenti correnti + compartecipazione IRPEF) sono inferiori alla media dei comuni analizzati (503 €/abitante rispetto a 591 €/abitante);
- Le **entrate extra-tributarie** sono sostanzialmente superiori alla media (477 €/ abitante rispetto a 324 €/abitante).

Confrontando i dati del 2008 rispetto al 2007, le differenze più significative sono legate alla riduzione delle imposte (per lo più da attribuire all'ICI), ad un incremento circa di pari entità dei trasferimenti correnti e ad un leggero aumento delle entrate extra-tributarie (che passano da 441 €/abitante a 477 €/abitante).

Sul fronte delle entrate in conto capitale, si rileva che:

- I **trasferimenti** da parte dello Stato (85 milioni di euro in termini assoluti, pari a circa 66 €/abitante) sono superiori alla media dei Comuni analizzati, mentre sono limitati i trasferimenti che il Comune riceve da parte della Regione (1 €/abitante rispetto a un dato medio di 101 €/abitante). Al contrario sono molto elevati i trasferimenti da altri soggetti, in particolare imprese e privati (156 €/abitante rispetto a 68 €/abitante);
- Le **alienazioni** sono quasi il triplo della media dei comuni analizzati (141 €/abitante rispetto a 53 €/abitante nel resto di Italia).

Confrontando i dati del 2008 rispetto al 2007, è evidente l'aumento delle alienazioni (da 82 a 141 €/abitante) e la riduzione dei trasferimenti dallo Stato (da 116 a 66 €/abitante).

## LE SPESE

Il 2008 ha segnato un incremento della spesa complessiva, che è aumentata di dieci punti percentuale, per lo più dovuti all'aumento degli investimenti.

Le politiche a cui il Comune di Milano destina le proprie risorse in misura superiore rispetto alla media dei Comuni analizzati sono quelle relative a settore sociale, istruzione e polizia locale per quanto concerne la spesa corrente; viabilità e trasporti e territorio e ambiente per quanto concerne gli investimenti.

- La funzione **sociale** assorbe circa il 21% della spesa corrente con una spesa procapite che ammonta a 296 €/abitate rispetto a 244 €/abitate nel resto di Italia. Più del 45% di queste risorse è dedicato all'assistenza, beneficenza, servizi alla persona. Ogni cittadino, attraverso il proprio Comune, dona 134 € all'anno in assistenza e beneficenza e servizi alla persona. Complessivamente circa 174 milioni vengono dedicati ai più bisognosi. Il Comune ha una spesa procapite superiore alla media anche per gli asili nido, che assorbono circa il 34% delle risorse comunali e per strutture residenziali e ricoveri per anziani e servizio necroscopico e cimiteriale, per quanto, in termini percentuali, questi servizi assorbono una quota più modesta di risorse (circa il 18%). Considerando, la spesa in conto capitale, si evidenzia che gli investimenti nella funzione sociale sono leggermente superiori alla media dei comuni analizzati (18 €/abitate rispetto a 16 €/abitate).
- Anche per l'**istruzione** la spesa di Milano è superiore alla media dei comuni analizzati (171 €/abitate rispetto a 125 €/abitate). In particolare, il Comune di Milano, spende più degli altri Comuni analizzati per assistenza, trasporto e refezione scolastica (85 €/abitate rispetto a 47 €/abitate) e per scuola materna (75 €/abitate rispetto a 45 €/abitate) e meno della media per tutti gli altri servizi. Complessivamente, questa funzione assorbe circa il 12% della spesa corrente.

## LE SPESE

- Le spese connesse alla **viabilità** assorbono circa l'8% delle risorse comunali. I trasporti pubblici sono il servizio su cui il Comune spende di più: 83 milioni di euro pari a 64 €/abitante (dato comunque inferiore alla media dello studio, 82 €/abitante). Gli investimenti in viabilità assorbono complessivamente il 33% delle spese in conto capitale: sono la prima voce di investimento del Comune e risultano superiori alla media dei comuni analizzati (149 €/abitante rispetto alla media di 125 €/abitante);
- La funzione **territorio e ambiente** copre circa il 20% della spesa corrente. Circa due terzi di queste risorse sono dedicate al servizio di smaltimento rifiuti (175 €/abitante). Gli investimenti in territorio e ambiente assorbono complessivamente il 19% delle spese in conto capitale e sono di fatto la seconda voce di investimento del Comune. Gli investimenti in quest'area risultano superiori alla media rilevata nello studio (86 €/abitante rispetto alla media di 78 €/abitante);
- La **polizia locale** assorbe circa il 7% della spesa corrente del Comune di Milano. Considerando il procapite, le spese per la polizia sono superiori alla media dei Comuni analizzati (106 €/abitante rispetto a 71 €/abitante nel resto di Italia). Questo dato è peraltro superiore a quello dei Comuni di dimensioni comparabili (91 €/abitante);
- Il Comune di Milano ha una spesa per **musei, biblioteche e teatri** leggermente superiore alla media dello studio (56 €/abitante rispetto a 51 €/abitante); anche gli investimenti sono superiori alla media con 37 €/abitante rispetto a 14 €/abitante nel resto di Italia;
- Infine, il livello delle spese di **auto-amministrazione** è allineato alla media rilevata nello studio. Tra i Comuni di grandi dimensioni Milano e Torino sono quelli con il livello di spese di auto-amministrazione più basso (356 e 294 €/abitante). Per il Comune di Milano l'incidenza percentuale delle spese di auto-amministrazione sulle spese correnti è pari al 25%. Se il Comune riducesse tale incidenza allineandosi al dato relativo al Comune di Torino (che ha l'incidenza più bassa sui Comuni di grandi dimensioni, pari al 21%) potrebbe conseguire un risparmio potenziale di 73 milioni di euro; se poi si allineasse alla *best practice* rilevata nello studio (16%) avrebbe un risparmio potenziale di circa 293 milioni di euro.

## LA QUALITA' E L'EFFICIENZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI

Tutti i servizi pubblici dovrebbero essere pubblicamente monitorati e confrontati per verificarne efficienza ed efficacia. Civicum ha messo sotto osservazione la gestione nel corso del biennio 2007-2008 di alcune tra le più rilevanti aree di intervento comunali: casa, cultura, sport e ambiente. Inoltre, per i comuni che hanno partecipato alle scorse edizioni del progetto, sono stati aggiornati gli indicatori relativi al biennio 2006-2007 su altre quattro aree: infanzia e asili nido, anziani, trasporti e viabilità e sicurezza. I dati forniti dall'amministrazione comunale hanno permesso di monitorare tutte e quattro aree di intervento – ambiente, casa, cultura e sport – e di aggiornare i dati relativi a infanzia e asili nido, anziani, sicurezza.

- **Ambiente.** Le prestazioni dei Comuni per quanto riguarda i servizi nell'area ambiente sono difficilmente confrontabili. L'unità di analisi più appropriata è costituita dalle aziende che gestiscono i servizi di igiene ambientale (monoservizio o multiutility). Questo però comporterebbe andare oltre l'ambito comunale. Data questa premessa, i dati finanziari rivelano una spesa (corrente e conto capitale) in linea con i Comuni di pari dimensioni. Gli indicatori disponibili sui servizi di igiene urbana (acqua erogata e depurata, raccolta differenziata) rivelano valori superiori rispetto ai Comuni di pari dimensione e alla media nazionale.
- **Casa.** I dati finanziari indicano una allocazione di risorse (spese correnti e contro capitale) per l'area casa di molto superiore rispetto ai restanti comuni che hanno partecipato allo studio. Per quanto riguarda gli indicatori di efficacia ed efficienza, si evidenzia che l'offerta di alloggi in edilizia residenziale (22 alloggi ogni 1000 residenti) è superiore rispetto alla media nazionale, così come la percentuale di alloggi assegnati (un indicatore dell'efficienza gestionale del patrimonio immobiliare). Per quanto concerne i costi di accesso al servizio si evidenzia che il valore del canone medio e il numero di contributi economici per le fasce più deboli sono inferiori alla media nazionale.

## LA QUALITA' E L'EFFICIENZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI

- **Cultura.** I dati finanziari rivelano un impiego di risorse per l'area cultura maggiore rispetto alla media degli altri Comuni analizzati. Il confronto più significativo per gli indicatori di efficacia ed efficienza è quello tra Milano e i Comuni di pari dimensioni. Per quanto riguarda le rappresentazioni teatrali, il valore di tutti gli indicatori è superiore rispetto al valore medio. In particolare, il tasso di utilizzo dei posti disponibili (spettatori per posto disponibile) è di molto superiore rispetto al valore medio che emerge dallo studio (141 rispetto a 78). Per quanto riguarda musei, pinacoteche e strutture simili, si può notare come la superficie media delle strutture espositive sia inferiore rispetto alla media. Tuttavia, la capacità di attrarre visitatori e di utilizzare le strutture (numero medio di visitatori per giornata di apertura) è maggiore rispetto agli altri comuni di grandi dimensioni (454 rispetto a 280).
- **Sport.** I dati finanziari indicano un'allocazione di risorse (spesa corrente e in conto capitale) leggermente inferiore rispetto ai comuni di pari dimensioni. Il numero di impianti sportivi, se rapportato al numero di residenti, è inferiore alla media che emerge dallo studio, ma superiore al valore medio dei comuni di pari dimensioni. Focalizzandosi su di uno specifico servizio, le piscine, è possibile notare come la tariffa standard di accesso alle strutture sia inferiore per i cittadini di Milano rispetto agli altri comuni (4€ rispetto a 5,2€). Le agevolazioni per particolari categorie di utenti (giovani ed anziani) sono inferiori rispetto al valore medio emerso dallo studio. Infine, il tasso di utilizzo delle piscine risulta superiore sia rispetto alla media nazionale sia rispetto ai comuni di dimensioni simili.

## LA QUALITA' E L'EFFICIENZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI

- **Anziani.** Dalla scorsa edizione dello studio emergeva che l'offerta e la qualità dei servizi per gli anziani era superiore a Milano rispetto alla media nazionale. L'aggiornamento dei dati per il biennio 2008-2009 rivela un cambio nella strategia erogativa dei servizi per gli anziani. Il Comune di Milano sembra privilegiare l'assistenza presso il domicilio dell'anziano rispetto alla residenzialità. Questo cambiamento si riflette in due elementi: 1) il numero di anziani assistiti a domicilio che aumenta notevolmente; 2) il numero di anziani assistiti in residenze assistite che diminuisce di circa un terzo.
- **Infanzia e asili nido.** Come per l'area anziani, dalla scorsa edizione emergeva che l'offerta e la qualità dei servizi per l'infanzia e asili nido erano superiori a Milano rispetto ai Comuni di dimensioni simili. I dati del biennio 2008-2009 non subiscono delle variazioni significative rispetto al biennio 2006-2007. La percentuale di domande soddisfatte, il numero di educatori ogni 100 posti in asilo nido comunale e la percentuale di educatori sul totale di addetti non subiscono scostamenti superiori al 10% rispetto al valore del 2006. Invece varia sensibilmente il numero di posti offerti complessivamente. Tale variazione è dovuta a circa 1000 posti offerti in altre forme rispetto alle tre esplicitamente richiamate nello studio (asili a gestione comunale, in appalto o in convenzione con privati).
- **Sicurezza.** La scorsa edizione dello studio rivelava: 1) un'attenzione alla sicurezza sensibilmente superiore rispetto alla media; 2) una capacità di presidiare il territorio in linea con le realtà di dimensioni simili. Le uniche variazioni degne di nota per il biennio 2007-2008 sono le seguenti: 1) un incremento dell'utilizzo dei veicoli (km percorsi da veicoli della polizia locale ed amministrativa); 2) un incremento nel 2009 del numero di sanzioni per addetto (+ 60%). Il picco di sanzioni dell'anno 2008 è legato all'introduzione dell'ecopass nel gennaio 2008.

## L'EQUILIBRIO FINANZIARIO E PATRIMONIALE

- Il 2008 ha segnato un certo incremento dell'**attivo patrimoniale** del Comune di Milano (per circa 400 milioni di euro). Sulla base dei dati di bilancio il livello di indebitamento appare bilanciato dal patrimonio del Comune: il rapporto mezzi di terzi su mezzi propri è infatti 0,67.
- Per quanto concerne i **residui**, il rapporto tra residui attivi e residui di competenza dell'anno è pari a 2,5. Questo dato indica “mediamente”, quanto tempo impiega un'amministrazione per “incassare” le proprie attività e il Comune di Milano ha dei tempi di ripagamento tra i più bassi. Analogamente il rapporto tra residui passivi e residui di competenza dell'anno è pari a 3,1. Questo dato indica “mediamente” quanto tempo impiega un'amministrazione per “far fronte” alle proprie passività. In questo caso, tuttavia, il tempo di ripagamento appare superiore alla media.

Le entrate	pag. 13
Le entrate correnti	pag. 17
Le entrate in conto capitale	pag. 31
Le spese	pag. 39
Il conto del patrimonio e l'indebitamento	pag. 77
I residui	pag. 84
Focus	pag. 90
Aggiornamento Focus 2007	pag. 111

<b>ENTRATE</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>VARIAZIONE %</b>
Entrate tributarie	597	725	-18%
Trasferimenti e contributi correnti	617	472	31%
Entrate extratributarie	618	573	8%
Alienazioni, trasferimenti di capitale (1)	473	404	17%
Entrate nette da accensione prestiti (2)	68	65	4%
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>2373</b>	<b>2240</b>	<b>6%</b>

  

<b>SPESE</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>VARIAZIONE %</b>
Spese correnti	1832	1789	2%
Spese in conto capitale (3)	579	547	6%
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>2411</b>	<b>2336</b>	<b>3%</b>

  

<b>Avanzo/Disavanzo di amm.ne (ENTRATE - USCITE)</b>	<b>-38</b>	<b>-96</b>	
--	------------	------------	--

(1) Depurate dalle entrate derivanti da riscossione crediti

(2) Entrate da prestiti al netto delle Spese per rimborso prestiti

(3) Depurate dalle voci di spesa per concessioni di crediti e anticipazioni

<b>ENTRATE</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>VARIAZIONE %</b>
Entrate tributarie	461	558	-17%
Trasferimenti e contributi correnti	476	363	31%
Entrate extratributarie	477	441	8%
Alienazioni, trasferimenti di capitale (1)	365	311	17%
Entrate nette da accensione prestiti (2)	52	50	4%
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>1.831</b>	<b>1.723</b>	<b>6%</b>

  

<b>SPESE</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>VARIAZIONE %</b>
Spese correnti	1414	1376	3%
Spese in conto capitale (3)	447	421	6%
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>1.861</b>	<b>1.797</b>	<b>4%</b>

  

<b>Avanzo/Disavanzo di amm.ne (ENTRATE - USCITE)</b>	<b>-29</b>	<b>-74</b>	0
--	------------	------------	---

(1) Depurate dalle entrate derivanti da riscossione crediti

(2) Entrate da prestiti al netto delle Spese per rimborso prestiti

(3) Depurate dalle voci di spesa per concessioni di crediti e anticipazioni