

Il Veneto letto dai Bilanci dei Comuni

IX RAPPORTO DI RICERCA NOBEL

SINTESI

a cura di Giacomo Vendrame e Paolo Vallese

ottobre 2008

Nobel è un progetto dell'Ires Veneto promosso da

Il Veneto letto dai Bilanci dei Comuni: IX RAPPORTO NOBEL

10 Ottobre 2008

Il sistema della finanza locale è in forte trasformazione da oramai parecchio tempo e le ulteriori istanze di una riforma in senso federalista verso le quali il paese si sta accostando, non potranno che accelerare e segnare tale fenomeno. Le proposte che vengono in questi giorni avanzate devono obbligatoriamente partire da dati concreti e confrontarsi con scenari il più possibile corrispondenti alla realtà effettiva dello stato della finanza locale, in un paese ricco di peculiarità e di modelli di sviluppo fortemente eterogenei. **Lo scopo che il Rapporto NOBEL (Nuovo Osservatorio Bilanci degli Enti Locali) si prefigge**, con tutti i limiti rappresentati dalla vastità dell'universo sul quale si vuole indagare, **rimane quello di fornire un'analisi rigorosa per un'interpretazione pertinente della realtà della finanza comunale in Veneto**. E' giusto ribadire che il IX Rapporto NOBEL non vuole dare risposte dirette rispetto alle domande che una riforma federalista pone, in quanto non è nelle finalità che il

rapporto si prefigge, ma allo stesso tempo non può sottrarsi all'esigenza crescente di una valida analisi su temi così importanti che si impongono nell'attualità.

NOBEL sviluppa l'osservazione strutturata e continuativa delle variabili fondamentali del processo di cambiamento dei Municipi, delle finalità generali che vi sono assegnate, dei modelli gestionali ed organizzativi e delle condizioni economico-finanziarie della gestione.

Il nostro punto di partenza è il bilancio comunale: un documento nel quale trovano sintesi le priorità e le esigenze della collettività, le quali necessariamente devono essere compatibili con i vincoli imposti dalla disponibilità delle risorse finanziarie. I bilanci dei Comuni sono lo strumento tramite il quale ci è possibile svolgere l'analisi necessaria per meglio comprendere come si trasforma la finanza locale, partendo dal livello amministrativo più vicino al cittadino.

1. Sintesi del Rapporto

Nel **IX Rapporto** si presenta una lettura dei dati di bilancio dei Comuni del Veneto partendo dalle caratteristiche territoriali e socio-economiche, assai diversificate, in cui le amministrazioni agiscono. Tale approccio, ci permette di avere una maggiore profondità di analisi e di valutare in maniera più trasparente le politiche comunali, nonché di orientarci nella prospettiva di inesplorate politiche di perequazione.

L'analisi del Rapporto si articola in **sei capitoli**. Nei primi quattro si presentano i risultati delle elaborazioni condotte a partire dalla banca dati contenente i certificati consuntivi dei conti di bilancio, trasmessi dai Comuni veneti al Ministero dell'Interno, per gli esercizi compresi tra il 1998 e il 2005. Il quinto ed il sesto capitolo contengono rispettivamente un approfondimento di natura sperimentale sul tema dei trasferimenti e l'elaborazione dei dati aggiornati al 2006 su un campione rappresentativo di 29 Comuni.

❖ Il **primo capitolo** ricostruisce il quadro generale della finanza locale in Veneto confrontandola con i valori della media nazionale. Si è messo in evidenza come i Comuni Veneti hanno mediamente livelli di entrate e di spesa procapite inferiori alla media dei Comuni d'Italia, e sebbene nell'ultimo anno della serie storica presa in

considerazione per il confronto (2006) i margini si siano ridotti, rimane comunque una differenza significativa, pari a poco meno di 300 € procapite.

❖ Il **secondo capitolo** esamina le principali tendenze che emergono dai dati, in relazione al grado di autonomia finanziaria e al livello di pressione tributaria e tariffaria esercitata dalle amministrazioni venete; per cogliere l'estrema eterogeneità delle realtà locali in questione, si è costruita una rappresentazione basata sulla suddivisione degli enti in questione in 6 cluster così definiti:

- *Le centralità;*
- *I territori del benessere e della solidità produttiva;*
- *I poli della nuova crescita;*
- *I Comuni ad alta intensità turistica;*
- *I Comuni della medietà veneta;*
- *L'arretramento demografico e produttivo.*

La clusterizzazione adottata in questo rapporto è quella usata dall'Istituto di ricerca Censis nel documento preliminare del recente piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) del Veneto e si basa sull'utilizzo di 37 indicatori socio-economici per determinare la composizione dei gruppi omogenei di Comuni.

I dati da noi elaborati confermano sia la pertinenza di presentare i dati attraverso i 6 cluster sia l'eterogeneità del Veneto. Evidente, ad esempio, è la peculiarità dei Comuni turistici che presentano caratteristiche del tutto specifiche rispetto agli altri Comuni: livelli di entrata e di spesa molto elevati, elevata incidenza dell'imposta comunale sugli immobili, destinazione della spesa relativamente maggiore verso funzioni come il turismo e la gestione del territorio.

❖ Il **terzo capitolo** analizza il versante della spesa corrente, sia in termini economici che funzionali, con particolare attenzione anche al grado di rigidità strutturale. All'interno del capitolo si svolge anche un approfondimento sulla spesa sociale. I dati presentati, utilizzando sempre la suddivisione per cluster, hanno reso visibile che le risorse a disposizione dei Municipi, e dunque la loro reale capacità di fornire risposte a domande sociali crescenti (e di sempre più difficile interpretazione), sono determinate non solo dalle scelte dei singoli amministratori ma anche, e talvolta in misura determinante, dal livello di "ricchezza" del territorio. I Comuni delle centralità presentano impegni di spesa sociale procapite più che doppi rispetto ai cluster dei Comuni dei poli della nuova crescita e dei Comuni della medietà veneta. In generale, oltre alle centralità, solo i Comuni delle aree ad alta intensità turistica presentano valori sopra la media regionale. Le differenze riscontrabili fra amministrazioni comprese nello stesso cluster sono indice invece di una realtà influenzata, più che da condizioni strutturali dell'ente o tipiche di una determinata tipologia di territorio, da peculiarità stratificatesi nel tempo, legate a scelte strategiche di risposta ai fabbisogni consolidate nel tempo ed inerziali.

❖ Il **quarto capitolo** prende in esame la gestione in conto capitale, sia in termini di entrate che di spese, cercando di delineare le strategie sia di reperimento delle risorse sia di attuazione degli investimenti. Il confronto tra dati medi del triennio 1998-2000 e del triennio 2003-2005 ci ha permesso di osservare come siano aumentate nel tempo le spese per investimento. La copertura degli investimenti avviene attraverso fonti che pongono il problema della sostenibilità come ad esempio l'indebitamento, gli oneri di urbanizzazione o le alienazioni patrimoniali.

❖ Il **quinto capitolo** approfondisce la recente evoluzione normativa in tema di trasferimenti erariali nonché dell'imposta comunale sugli immobili (Ici), per poi analizzare le possibili relazioni nell'andamento di queste due entrate comunali. L'ipotesi è quella di riuscire a mettere in evidenza una gestione dell'Ici che sia conseguenza dell'andamento dei trasferimenti. I risultati ottenuti hanno il carattere sperimentale, ma consentono importanti riflessioni come base per futuri approfondimenti e analisi.

❖ Infine, il **sesto capitolo** è interamente dedicato all'approfondimento su un campione di 29 amministrazioni, per il quale la serie storica è stata aggiornata al 2006. Il campione è formato dai sette capoluoghi

di provincia e da altri 22 Comuni tra i più popolati della Regione. Attraverso l'utilizzo di alcuni indicatori di bilancio si è cercato di elaborare un confronto, non certo finalizzato ad un giudizio sulla situazione di queste amministrazioni, quanto piuttosto ad individuare gli aspetti che maggiormente caratterizzano le loro prestazioni e i conseguenti riflessi finanziari, nonché a far luce su aspetti meno noti, ma che comunque influiscono nella gestione delle risorse comunali disponibili.

2. Una anticipazione. La compartecipazione all'IRPEF

Anticipiamo, in una versione più breve, un approfondimento svolto all'interno del capitolo II del Rapporto su un argomento di attualità.

Il dibattito sulla compartecipazione all'Irpef

La proposta che in Veneto, negli ultimi mesi, ha acquisito crescente consenso politico e istituzionale è la riforma del finanziamento dei Comuni, che prevede un sostanzioso incremento della compartecipazione al gettito dell'IRPEF e la contestuale eliminazione dei trasferimenti dallo Stato.

L'ipotesi più radicale che prevede la crescita della compartecipazione dall'attuale 6,5% al 20%, comporterebbe oneri notevoli per il bilancio statale. Per questa ragione, il dibattito in corso verte sul livello dell'aliquota compatibile con gli stringenti vincoli di finanza pubblica: si è parlato dell'11%. Abbiamo quindi simulato gli effetti della manovra proposta sui bilanci dei singoli Comuni del Veneto (tenendo come anno di riferimento il 2005). Nell'ipotesi della compartecipazione al 20%, il sistema dei Comuni del Veneto guadagnerebbe circa un miliardo di euro: le entrate correnti crescerebbero di oltre il 25%. Tuttavia, la crescita sarebbe ad intensità diversa in base alla tipologia di comune, come dimostrano le tabelle Q1 e Q2.

Tabella Q1. Ipotesi di compartecipazione Irpef al 20%. Comuni veneti per classi demografiche.

	differenza pro-capite	differenza % su entrate correnti	Comuni con variazione negativa	Comuni con variazione positiva
<2000	72,39	8,99%	23	68
2000-4999	142,62	21,21%	3	170
5000-9999	194,59	34,32%	0	132
10000-19999	204,69	33,72%	1	77
20000-49999	246,15	34,35%	0	27
>50000	266,80	22,91%	0	7

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno.

Tabella Q2. Ipotesi di compartecipazione Irpef al 20%. Comuni veneti per cluster.

	differenza pro-capite	differenza % su entrate correnti	Comuni con variazione negativa	Comuni con variazione positiva
Le centralità	266,70	25,47%	0	30
I comuni del benessere e della solidità produttiva	236,91	38,39%	0	103
I poli della nuova crescita	222,79	36,19%	0	44
Comuni ad alta intensità turistica	159,48	10,77%	1	22
I comuni della medietà veneta	161,81	30,10%	2	175
L'arretramento demografico e produttivo	82,33	12,68%	24	107

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno.

Nella tabella Q1 classifichiamo i Comuni veneti per classi demografiche e sebbene le medie all'interno delle classi dimostrino come una compartecipazione Irpef al 20% farebbe entrare nelle casse comunali parecchi soldi in più, Se analizziamo la numerosità di variazioni, notiamo che 27 Comuni veneti perderebbero addirittura risorse: sono 23 Comuni con meno di 2000 abitanti, 3 della classe demografica 2000-4999 e 1 della classe demografica 10000-19999. Inoltre, le differenze medie procapite mostrano come i Comuni più grandi beneficerebbero maggiormente di una simile manovra. Nella tabella Q2, tenendo ferma l'ipotesi precedente, classifichiamo i Comuni veneti non più per dimensione demografica, ma per cluster. L'operazione viene fatta per aggiungere un'ulteriore informazione rispetto alla simulazione precedente: **sono i Comuni più arretrati sotto il profilo economico-sociale (oltre che di piccola dimensione) che rimarrebbero svantaggiati - 24 registrano una variazione negativa -**.

Per converso, un 5% di Comuni veneti, di media dimensione (tra dieci e cinquantamila abitanti) e in forte crescita produttiva e demografica, avrebbe un incremento delle entrate correnti di oltre il 50% (con punte del 60%).

Una simile manovra sposterebbe dalle casse statali a quelle comunali **oltre dieci miliardi di euro**, e dovrebbe essere compensata fiscalmente con l'attribuzione ai Comuni di nuove competenze di spesa. Tuttavia, dall'analisi appena richiamata emerge che l'attribuzione di nuove competenze farebbe crescere il numero di Comuni che perdono complessivamente risorse rispetto alla situazione attuale. L'alternativa sarebbe l'attribuzione di competenze differenziate a Comuni "diversi".

Si tratta di una strada difficilmente praticabile, essendo i guadagni e le perdite connesse più alla situazione sociale ed economica dei Comuni che alla dimensione demografica.

Cosa succederebbe nello scenario, più probabile, di un'aliquota di compartecipazione dell'11%? In questo caso, il sistema dei Comuni del Veneto guadagnerebbe "solo" centotrenta milioni di euro, con una crescita delle entrate correnti del 3,6%. Con una simile riforma, il 37% dei Comuni veneti perderebbe risorse rispetto allo status quo. Peraltro, nel caso del cinque per cento dei Comuni più fortunati, la crescita delle entrate correnti sarebbe contenuta tra il 15% e il 19%.

In questo caso, come evidenzia la numerosità delle variazioni negative, anche altri Comuni all'interno delle diverse classi demografiche sarebbero interessate da un peggioramento.

In definitiva, l'attuale sistema di finanziamento comunale, se è vero che garantisce un certo equilibrio finanziario per una gran numero di Comuni del Sud Italia, è altrettanto vero che svolge anche una funzione di perequazione delle risorse fiscali a favore di molti Comuni Veneti. In particolare, esso garantisce le risorse ai Comuni di dimensione limitata (sotto i cinquemila abitanti) e in declino sociale ed economico ma anche della metà dei Comuni che costituiscono il tessuto sociale tipico del veneto (quello che il CENSIS chiama la "medietà veneta"), dove vive, lavora e vota una parte consistente della popolazione regionale.

Sebbene la compartecipazione all'IRPEF sia una componente importante del "paniere" di entrate comunali, ci pare lecito affermare, dopo l'analisi dei dati, che essa non può costituire l'unico elemento di un moderno sistema di federalismo fiscale. Una delle ragioni, oggetto delle nostre analisi, è l'effetto destabilizzante sulla funzionalità della finanza comunale anche in aree ricche del Paese, per l'ineliminabile effetto di sperequazione geografica del gettito dell'IRPEF. Perché se è evidente la differenza di base imponibile, e quindi di capacità fiscale, tra le regioni dello Stato italiano, spesso si trascurano le differenze esistenti anche all'interno delle regioni stesse. L'altra ragione, su cui converrà riflettere in fase di riforma è che le compartecipazioni non sono tributi comunali nel senso più stretto del termine. Infatti, come si sottolinea più volte nel rapporto, la compartecipazione Irpef è molto più simile ad un trasferimento che ad un'imposta locale: non è manovrabile dai singoli Comuni e perciò non consente al federalismo fiscale di svolgere quel fondamentale ruolo di meccanismo di "disciplina finanziaria" delle scelte politiche.

3. Alcune considerazioni conclusive

Sugli aspetti che il rapporto mette in evidenza è necessario fermarsi a riflettere, in quanto solo partendo dalla consapevolezza di un territorio poco omogeneo dal punto di vista della ricchezza distribuita, con bisogni della cittadinanza molto differenziati e dalle molteplici forme di gestione dei servizi stessi, si possono ipotizzare *sistemi perequativi* adatti alla realtà comunale veneta.

Se oramai pare scontato che il Paese stia andando verso un'ulteriore riforma federalista, **ci si deve responsabilmente chiedere verso quale federalismo si voglia andare e come concretamente, si tengano insieme sussidiarietà, responsabilità e solidarietà**: è, quindi, necessario esplicitare il tipo di modello che si vuole applicare nel concreto, nella consapevolezza che le scelte che si decideranno di adottare non potranno essere neutre negli effetti. Un federalismo che non tenga conto di bisogni e necessità dei Comuni, non solo qualitativamente, ma soprattutto quantitativamente, rischia di risultare inadatto ma soprattutto insufficiente alle sfide che la realtà territoriale impone. Come pure sarà necessario misurarsi con una frammentazione eccessiva della dimensione comunale, che disperde non solo le risorse ma anche la qualità delle politiche pubbliche.

Una riforma delle autonomie locali deve tenere conto che l'amministrazione comunale, la più vicina al cittadino, è ed è destinata a rimanere un soggetto fondamentale sia per l'equità sociale sia per la qualità dello sviluppo locale.