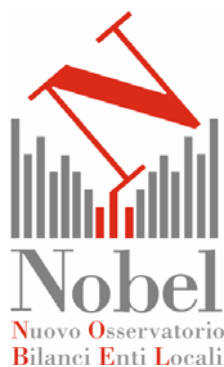


Pierangelo Spano

Federica Vanin

VII RAPPORTO DI RICERCA NOBEL



Nobel è un progetto promosso da:



Gli Autori

Pierangelo Spano, responsabile scientifico del progetto Nobel, ha coordinato la stesura del Rapporto.

Federica Vanin, ricercatore junior di Ires Veneto, ha curato l'aggiornamento della banca dati, la stesura e le elaborazioni statistiche del Rapporto.

Indice

Introduzione	p. 1
--------------------	------

PARTE PRIMA

Evoluzione della finanza locale in Veneto tra il 1998 e il 2003

1. Dinamiche recenti della popolazione veneta	p. 5
2. Il quadro generale della fiscalità locale in Veneto	p. 13
3. Autonomia finanziaria e rigidità di bilancio	p. 22
4. L'orientamento della spesa corrente	p. 28
5. La natura della spesa corrente	p. 43

PARTE SECONDA

Analisi delle dinamiche di entrata e spesa nei principali Comuni veneti tra il 1998 e il 2004

6. Le entrate proprie	p. 51
7. I trasferimenti correnti	p. 65
8. Il <i>welfare</i> municipale	p. 72
9. La gestione degli investimenti	p. 82

Considerazioni conclusive	p. 89
---------------------------------	-------

Note metodologiche	p. 91
--------------------------	-------

Riferimenti bibliografici	p. 93
---------------------------------	-------

Appendice – Schemi di classificazione delle entrate e delle spese	p. 95
---	-------

Introduzione

Negli ultimi anni il dibattito sulla finanza locale si è focalizzato su due vicende di grande rilievo che generano effetti potenzialmente contraddittori: l'applicazione del Patto di Stabilità Interno, da un lato, e l'attuazione della riforma federalista, dall'altro.

Mentre i governi locali stanno già subendo gli effetti del PSI, per la realizzazione del federalismo fiscale il grado di incertezza è ancora alquanto elevato: il decentramento amministrativo delle competenze è in atto da tempo, ma lo sviluppo dell'autonomia finanziaria locale è ancora ipotetica e lontana.

Gli amministratori locali si trovano ad operare in un contesto complesso, essendo chiamati a fronteggiare scelte gestionali e finanziarie sempre più ampie e impegnative previste dalla Costituzione, ma stretti dal rispetto di vincoli di bilancio standardizzati e uniformi imposti dal Patto.

Il VII rapporto NOBEL, facendo tesoro di un'esperienza ormai consolidata di analisi dei bilanci comunali, si propone di indagare lungo le direttrici del cambiamento l'evoluzione della finanza locale in Veneto a partire dalle riforme degli ultimi anni '90.

Rispetto alle edizioni passate, l'attività dell'Osservatorio presenta quest'anno due importanti novità:

- la possibilità di disporre e di utilizzare la banca dati del Ministero dell'Interno, contenente i certificati di conto consuntivo dal 1998 al 2003, consentendo di avere una copertura quasi integrale dei Comuni veneti, per un arco temporale sufficiente a evidenziare le scelte strutturali al di là delle contingenze e delle eredità e con dati non troppo datati, se si considera che ad oggi gli ultimi rendiconti della gestione approvati sono quelli relativi all'esercizio 2004;
- la convenzione stipulata con Anci Veneto, che ha consentito di riallargare il campione osservato a 28 amministrazioni comunali venete: 21 amministrazioni di medio-grandi dimensioni scelte in funzione della popolazione residente, oltre ai 7 capoluoghi di provincia che erano stati oggetto di analisi nel VI rapporto.

L'analisi si articola in due parti. Nella prima, dopo aver tracciato un quadro essenziale delle dinamiche demografiche recenti che caratterizzano le realtà comunali venete, si propone un'analisi generale della finanza municipale in Veneto, attraverso i certificati di fonte ministeriale di quasi tutti i Comuni della regione per il periodo 1998-2003, con particolare attenzione agli aspetti dell'autonomia finanziaria e della rigidità di bilancio e ai comportamenti di spesa corrente. La seconda parte aggiorna la serie storica al 2004 con gli ultimi conti di bilancio disponibili per le 28 amministrazioni scelte, focalizzando l'analisi su realtà particolarmente significative nel contesto regionale in quanto determinanti dell'evoluzione del *welfare* locale nella nostra regione. L'approfondimento si focalizza sugli aspetti rilevanti evidenziati nella parte generale, proponendo un'analisi prevalentemente descrittiva delle entrate proprie, dei trasferimenti correnti e del *welfare* comunale nonché un'analisi della gestione degli investimenti.

PARTE PRIMA

**EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE IN VENETO
TRA IL 1998 E IL 2003**

1. Dinamiche recenti della popolazione veneta

Il Comune rappresenta l'istituzione più vicina ai cittadini, con i quali mantiene un contatto diretto e costante. Da un lato, l'amministrazione locale trae legittimazione e risorse dalla collettività organizzata, dall'altro, la stessa comunità amministrata chiede che vengano organizzati e attivati i processi necessari a soddisfare i bisogni pubblici.

I bisogni collettivi tutelati sono andati modificandosi e diversificandosi nel tempo: bisogni inizialmente definiti come pubblici hanno perso tale loro caratterizzazione e nuovi bisogni sono andati ad aggiungersi ai vecchi secondo un processo di progressiva stratificazione.

In questa evoluzione, un ruolo importante, anche se non esaustivo, è da attribuire ai fenomeni demografici, a cui sono strettamente connesse problematiche di localizzazione di servizi, di urbanizzazione, di modalità di trasporto da finalizzare alla soddisfazione e al miglioramento della qualità della vita delle diverse comunità.

Le politiche pubbliche locali sono estremamente sensibili alle variazioni della popolazione che si affermano nella consistenza assoluta e nella distribuzione territoriale, ma sono anche in grado di influire nelle stesse trasformazioni demografiche, in un circuito indefinito di cause ed effetti.

È pertanto opportuno tracciare il quadro delle principali dinamiche demografiche recenti per identificare chiavi di lettura utili all'analisi della finanza comunale in Veneto.

1.1. Il trend demografico: la popolazione veneta continua a crescere

Alla fine del 2004 la popolazione residente nei 581 Comuni del Veneto sfiora i 4,7 milioni di abitanti, proseguendo il suo *trend* crescente in atto da tempo. Rispetto al 1998, primo anno a partire dal quale si svilupperà di seguito l'analisi dei bilanci comunali, la popolazione totale residente subisce un aumento del 4,7%, pari a 212.390 unità in più.

All'interno di questo dato, tuttavia, si ritrovano dinamiche demografiche sensibilmente diverse se si considerano i Comuni ripartiti per classi demografiche e per provincia di appartenenza, come si rileva dalla tab. 1.1. Sono infatti i Comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti a registrare percentuali maggiori di incremento demografico (per entrambe le classi pari a +8,4%), aumentando nel contempo la concentrazione della popolazione (al 31.12.2004 risiede in essi il 46% della popolazione veneta); seguono i piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti, che rappresentano più della metà delle amministrazioni comunali venete, con un aumento del 4,1% che mantiene pressoché invariata la quota della popolazione in essi residente rispetto al totale regionale. Le amministrazioni comunali di medie dimensioni (20.000-60.000 abitanti) registrano una crescita del 3,2%, mentre i capoluoghi con più di 60.000 abitanti vedono nel complesso ridursi la popolazione residente (-1,2%). Quest'ultima evidenza è in buona parte dovuta alla costituzione del Comune di Cavallino-Treportì nell'anno 2000, prima appartenente al capoluogo lagunare.

Con riferimento alle province di appartenenza, gli incrementi maggiori di residenti nell'intervallo temporale compreso tra il 1998 e il 2004 riguardano i municipi trevigiani (+8,1%), che sono per la maggior parte compresi tra 5.000 e 20.000 abitanti. Seguono nell'ordine, le province di Vicenza (+6,5%) e Verona (+5,6%). In questi tre ambiti territoriali aumenta anche la quota di popolazione residente rispetto al totale regionale. I Comuni della provincia di Padova registrano un incremento demografico del 4,5%, sufficiente a mantenere

invariata la relativa quota, mentre le amministrazioni delle province di Venezia, Belluno e Rovigo, pur registrando percentuali positive di aumento, perdono nel complesso quote di popolazione residente.

Tabella 1.1 *Popolazione residente in Veneto (1998 e 2004)*

	Comuni		Popolazione 31.12.1998		Popolazione 31.12.2004		Var. % 04/98
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
<i>per classi demografiche</i>							
fino a 5.000 ab.	329	56,6%	824.899	18,4%	858.683	18,3%	4,1%
5.000-10.000 ab.	141	24,3%	949.522	21,2%	1.028.964	21,9%	8,4%
10.000-20.000 ab.	82	14,1%	1.045.291	23,3%	1.132.974	24,1%	8,4%
20.000-60.000 ab.	24	4,1%	719.723	16,0%	742.594	15,8%	3,2%
oltre 60.000 ab.	5	0,9%	948.125	21,1%	936.735	19,9%	-1,2%
<i>per provincia di appartenenza</i>							
Belluno	69	11,9%	211.353	4,7%	212.244	4,5%	0,4%
Padova	104	17,9%	844.999	18,8%	882.779	18,8%	4,5%
Rovigo	50	8,6%	244.072	5,4%	244.625	5,2%	0,2%
Treviso	95	16,4%	776.129	17,3%	838.732	17,8%	8,1%
Venezia	44	7,6%	815.009	18,2%	829.418	17,6%	1,8%
Verona	98	16,9%	815.471	18,2%	860.796	18,3%	5,6%
Vicenza	121	20,8%	780.527	17,4%	831.356	17,7%	6,5%
Totale regionale	581	100,0%	4.487.560	100,0%	4.699.950	100,0%	4,7%

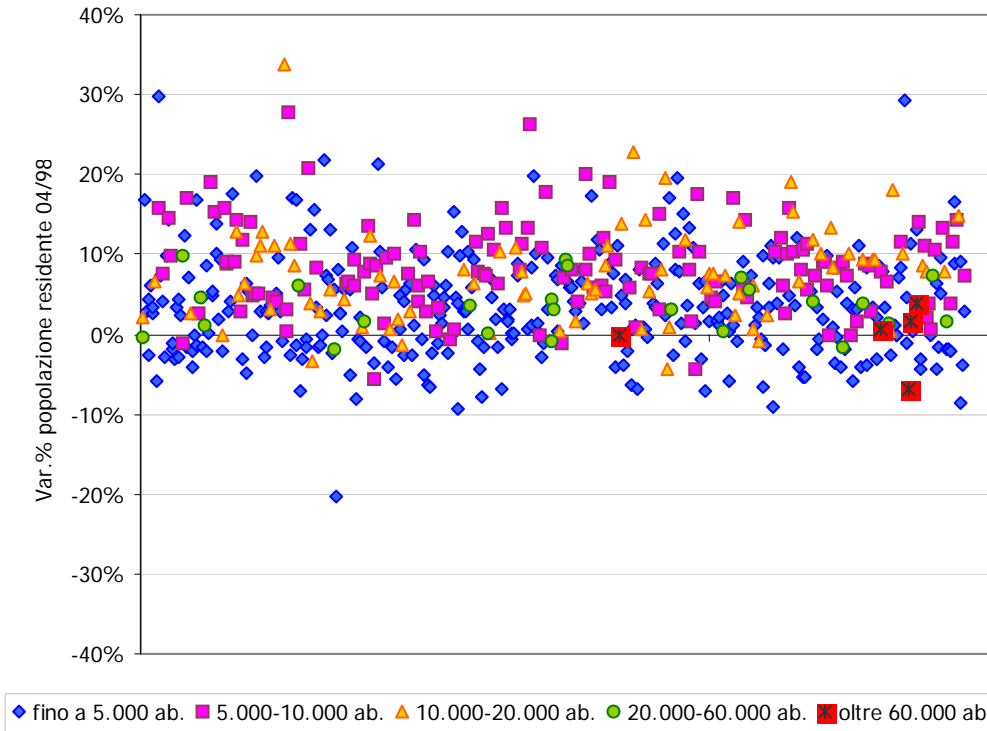
Fonte: elab. su dati Direzione Sistema Statistico Regionale – Regione Veneto

Acquisita la dinamica complessiva della popolazione residente, è interessante soffermarci sulle variazioni percentuali subite nell'arco temporale compreso tra il 1998 e il 2004 dai singoli Comuni.

Il graf. 1.1 restituisce una lettura per classi demografiche, evidenziando come a spopolarsi siano prevalentemente i piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti. La maggior parte dei Comuni registra una variazione percentuale positiva della popolazione non superiore al 10%. Le variazioni maggiori caratterizzano, oltre ad alcune piccole amministrazioni, i Comuni compresi tra 5.000 e 20.000 abitanti a conferma dell'evidenza emersa nell'analisi per aggregati.

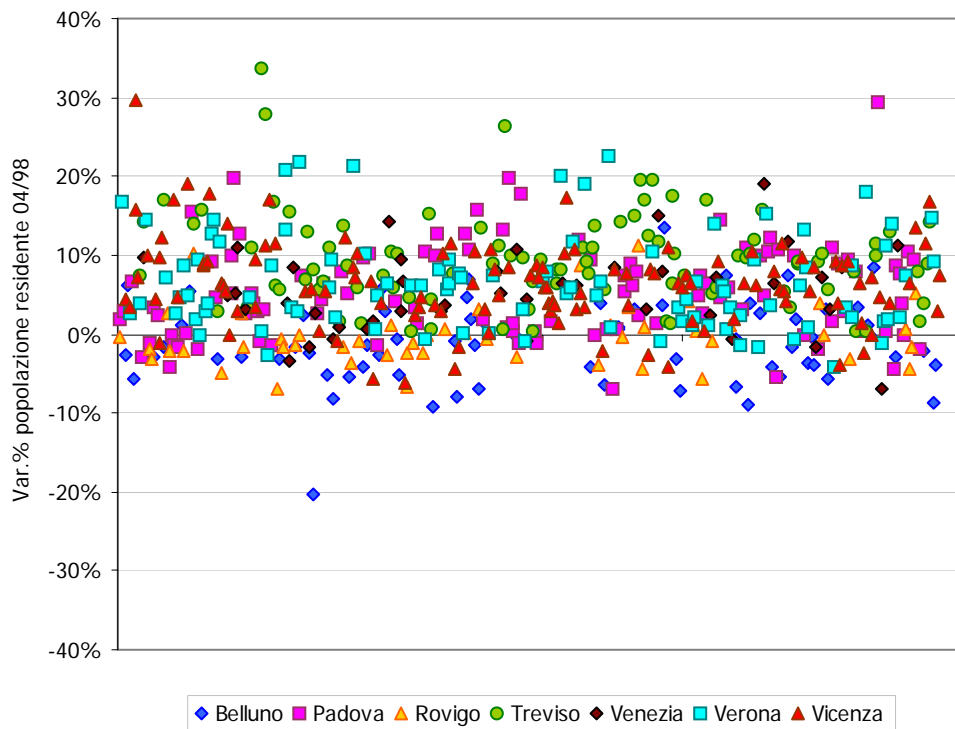
Se si considerano le amministrazioni sulla base della provincia di appartenenza, come rappresentato nel graf. 1.2, è evidente che a veder ridotta la propria popolazione residente sono soprattutto Comuni bellunesi e rodigini. Le amministrazioni che registrano, invece, variazioni positive superiori al 10% sono localizzate per la maggior parte nel territorio della provincia di Treviso, a cui seguono in ordine decrescente Comuni di Vicenza, Padova e Verona. Si va quindi rafforzando il fenomeno di espansione demografica che da anni caratterizza l'area centrale del Veneto, a fronte di un progressivo spopolamento della zona montana e della bassa pianura padana.

Grafico 1.1 *Variazione % della popolazione residente nei Comuni veneti per classi demografiche*



Fonte: elab. su dati Direzione Sistema Statistico Regionale – Regione Veneto

Grafico 1.2 *Var. % della popolazione residente nei Comuni veneti per provincia di appartenenza*



Fonte: elab. su dati Direzione Sistema Statistico Regionale – Regione Veneto

1.2. Una crescita demografica trainata dall'immigrazione

Acquisito il *trend* generale della popolazione residente nei Comuni veneti, è interessante indagarne le componenti che lo caratterizzano.

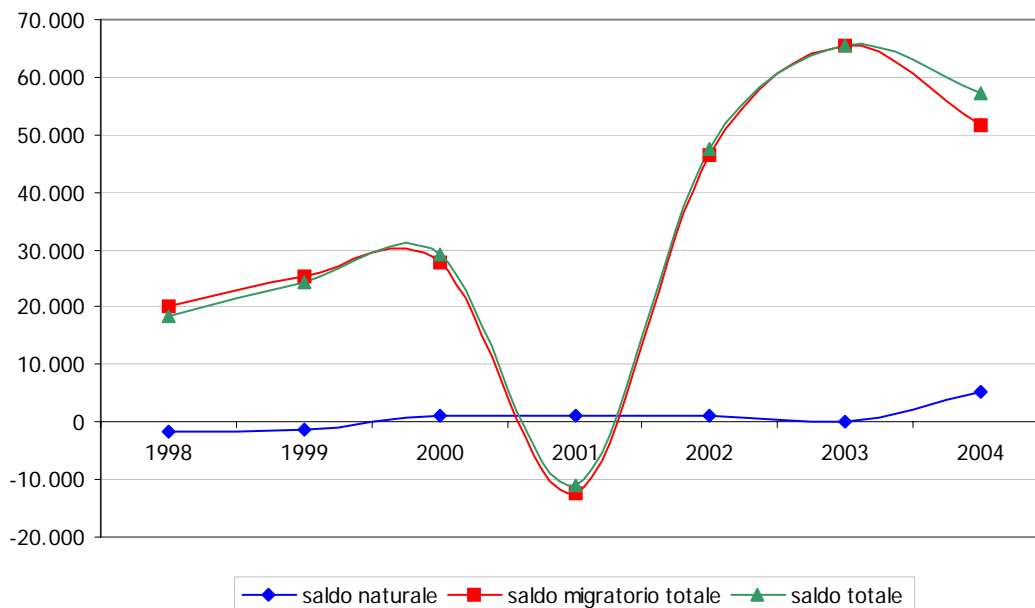
Come emerge dalla tab. 1.2, analizzando la dinamica della componente naturale, il numero dei nati è inferiore a quello dei morti per i primi due anni considerati, con la conseguenza che il saldo naturale registra valori negativi. La tendenza si inverte a partire dall'anno 2000, pur mantenendosi su livelli molto bassi; nel 2004 tale valore registra un aumento considerevole, corrispondente ad un incremento del saldo naturale della popolazione straniera residente.

Osservando, invece, l'andamento della componente migratoria, il numero degli iscritti è costantemente superiore a quello dei cancellati, con l'unica eccezione del 2001, legata alle rettifiche seguite al XIV Censimento della popolazione e delle abitazioni, che peraltro influenza le dinamiche demografiche anche degli anni successivi. Dalla scomposizione del saldo migratorio totale in saldo migratorio interno e saldo migratorio estero, al netto delle operazioni di rettifica anagrafica, è evidente il ruolo dominante di quest'ultimo nell'evoluzione demografica regionale più recente. In particolare, negli ultimi due anni considerati il saldo migratorio estero subisce un incremento senza precedenti, collocandosi a 50.455 unità nel 2003 e 43.272 unità nel 2004; si tratta in larga parte degli effetti della "grande regolarizzazione" attuata con le leggi 189 e 222 del 2002, che ha anticipato nei confronti dell'Est Europa il processo di allargamento del 1° maggio 2004, lasciando presagire la continuità dei flussi nel futuro con un aumento di intensità per alcune nazioni.

Tabella 1.2 *Popolazione residente, saldo naturale e saldo migratorio (1998-2004)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
popolazione al 31.12	4.487.560	4.511.714	4.540.853	4.529.823	4.577.408	4.642.899	4.699.950
saldo naturale	-1.727	-1.331	1.255	1.232	1.100	124	5.340
saldo migratorio totale	20.131	25.485	27.884	-12.262	46.485	65.367	51.711
di cui:							
<i>saldo migratorio interno</i>	9.842	8.487	7.534	5.266	23.278	10.053	6.990
<i>saldo migratorio estero</i>	11.730	16.998	20.350	19.001	23.207	50.455	43.272
saldo totale	18.404	24.154	29.139	-11.030	47.585	65.491	57.051

Fonte: elab. su dati Direzione Sistema Statistico Regionale – Regione Veneto

Grafico 1.3 *Evoluzione del saldo naturale e del saldo migratorio in Veneto (1998-2004)*

Fonte: elab. su dati Direzione Sistema Statistico Regionale – Regione Veneto

Recuperando i dati relativi ai residenti stranieri in Veneto, così come calcolati dall'Istat per gli anni 2003 e 2004, si ottiene, da un lato, la misura del fenomeno migratorio in Veneto e le sue caratteristiche anagrafiche e, dall'altro, l'evidenza della dinamica complessiva e della distribuzione nel territorio regionale.

Al 31.12.2004 nei Comuni veneti risultano residenti 287.732 cittadini stranieri, il 6,1% della popolazione, in aumento del 19,7% (+47.298 unità) rispetto all'anno precedente. Il 23% del totale è rappresentato da minorenni, che nel 2004 ammontano a 66.061 residenti, 12.285 in più rispetto al 2003.

Come si evince dalla tab. 1.3, i saldi demografici relativi ai residenti stranieri sono positivi per entrambi gli anni presi in considerazione e per tutti gli aggregati di Comuni. La componente principale è comunque quella migratoria, ad evidenziare un fenomeno in continua espansione.

Rispetto alla distribuzione sul territorio, la maggiore presenza straniera caratterizza i cinque capoluoghi con più di 60.000 abitanti, in cui risiedono al 31.12.2004 quasi 70.000 stranieri (pari al 7,4% dell'intera popolazione residente), e le province di Vicenza e Treviso, in cui hanno dimora abituale più di 65.000 stranieri in entrambi i casi, poco meno dell'8% della popolazione complessivamente residente nelle due province pedemontane.

Tabella 1.3 Popolazione straniera residente in Veneto (2003 e 2004)

	2003					2004					Var. % 04/03
	Popolazione straniera residente al 31.12	di cui minorenni	Stranieri ogni 100 residenti	Saldo naturale	Saldo migratorio	Popolazione straniera residente al 31.12	di cui minorenni	Stranieri ogni 100 residenti	Saldo naturale	Saldo migratorio	
<i>per classi demografiche</i>											
fino a 5.000 ab.	43.054	10.770	5,1	824	7.852	49.908	12.827	5,8	1.255	5.599	15,9%
5.000-10.000 ab.	51.855	12.463	5,1	1.016	11.285	62.991	15.465	6,1	1.565	9.571	21,5%
10.000-20.000 ab.	50.350	11.619	4,5	844	11.444	61.044	14.405	5,4	1.501	9.193	21,2%
20.000-60.000 ab.	36.831	8.104	5,0	688	8.760	44.021	9.751	5,9	1.019	6.171	19,5%
oltre 60.000 ab.	58.344	10.820	6,3	903	12.966	69.768	13.613	7,4	1.476	9.948	19,6%
<i>per provincia di appartenenza</i>											
Belluno	7.541	1.643	3,6	114	1.705	8.676	1.942	4,1	148	987	15,1%
Padova	37.456	7.734	4,3	670	9.771	46.060	10.077	5,2	957	7.647	23,0%
Rovigo	6.791	1.503	2,8	120	1.998	8.551	1.946	3,5	255	1.505	25,9%
Treviso	54.400	13.118	6,6	1.161	11.751	65.546	15.989	7,8	1.576	9.570	20,5%
Venezia	27.494	5.212	3,3	411	8.107	34.506	6.989	4,2	620	6.392	25,5%
Verona	50.922	11.116	6,0	740	8.666	58.726	13.311	6,8	1.667	6.137	15,3%
Vicenza	55.830	13.450	6,8	1.059	10.309	65.667	15.807	7,9	1.593	8.244	17,6%
Totale regionale	240.434	53.776	5,2	4.275	52.307	287.732	66.061	6,1	6.816	40.482	19,7%

Fonte: elab. su dati Istat

1.3. I principali indicatori demografici: la popolazione veneta continua ad invecchiare

Dopo aver analizzato il *trend* demografico e le sue principali componenti, è interessante focalizzare l'attenzione sulle caratteristiche strutturali della popolazione residente nei Comuni veneti.

La tab. 4 riporta, con riferimento ai municipi veneti raggruppati per classi dimensionali, la composizione dei principali aggregati demografici, l'indice di vecchiaia e l'indice di dipendenza strutturale, mettendo a confronto i dati del 1998 con quelli del 2003, ultimo anno per il quale si dispone dei dati relativi alla popolazione suddivisa per classi quinquennali di età.

A livello regionale, come evidenziato anche nei graff. 4 e 5, nell'intervallo temporale considerato cresce la quota di improduttivi, in quanto giovani o anziani, mentre si riduce la quota di popolazione tra i 15 e i 64 anni di età. Ne deriva un aumento dell'indice di dipendenza strutturale, che passa da 44,4 a 47,8 residenti ogni 100 che, a causa dell'età, si ritiene essere non autonomi. Inoltre, poiché il numero di anziani cresce più velocemente di quello dei giovani, l'indice di vecchiaia subisce un incremento sostanziale, passando da 132,2 anziani su 100 giovani nel 1998 a 136,8 nel 2003. All'interno di questa dinamica, si registra un incremento considerevole dei "grandi vecchi": i residenti con 80 anni e oltre, nella maggior parte donne, costituiscono al 31.12.2003 il 4,8% della popolazione veneta (pari a 220.766), rispetto al 4% del 1998, registrando un aumento del 23,7% (+42.247).

Disaggregando i Comuni per classi demografiche, è evidente che nei capoluoghi con più di 60.000 abitanti è notevolmente più elevata la quota di popolazione anziana, mentre è inferiore quella dei giovani. Tuttavia, poiché la prima supera abbondantemente i rispettivi valori dei Comuni appartenenti alle altre classi demografiche, l'indice di dipendenza strutturale è il più elevato, essendo pari a 53,1 improduttivi su 100 attivi nel 2003; rispetto al 1998, l'indice in questione subisce una crescita considerevole (+5,4%). I cinque capoluoghi

di provincia con più di 60.000 abitanti sono anche i più "vecchi" rispetto alle classi demografiche inferiori: in essi l'indice di vecchiaia è sensibilmente più elevato rispetto alla media regionale, con 191,7 anziani ogni 100 giovani.

Le amministrazioni comprese tra 5.000 e 20.000 abitanti si caratterizzano per quote maggiori di giovani con meno di 15 anni e di residenti con un'età compresa tra 15 e 64 anni, a fronte di quote minori di anziani, con la conseguenza di avere indici di vecchiaia e di dipendenza strutturale tra i più bassi, anche se in crescita negli anni.

I piccoli Comuni con meno di 5.000 abitanti e quelli di medie dimensioni tra 20.000 e 60.000 abitanti si collocano nella media regionale, anche se questi ultimi vedono l'indice di vecchiaia subire un incremento consistente tra il 1998 e il 2003 (da 139,2 a 149,3 giovani ogni 100 anziani), legato ad un aumento maggiore della quota di popolazione con 65 anni e oltre.

Tabella 1.4 *Caratteristiche strutturali della popolazione veneta (1998 e 2003)*

	Principali aggregati demografici						Indice di vecchiaia		Indice di dipendenza strutturale	
	0-14 anni		15-64 anni		65 anni e oltre		1998	2003	1998	2003
	1998	2003	1998	2003	1998	2003				
Fino a 5.000 ab.	13,7%	13,9%	67,8%	67,0%	18,5%	19,1%	135,4	137,7	47,5	49,2
5.001-10.000 ab.	14,5%	14,8%	70,0%	68,8%	15,5%	16,4%	106,9	110,5	42,8	45,4
10.001-20.000 ab.	14,1%	14,4%	70,8%	69,1%	15,1%	16,6%	106,8	115,3	41,2	44,8
20.001-60.000 ab.	12,7%	13,0%	69,6%	67,6%	17,7%	19,4%	139,2	149,3	43,7	47,9
Oltre 60.000 ab.	11,1%	11,9%	67,7%	65,3%	21,2%	22,8%	191,5	191,7	47,7	53,1
Totale regionale	13,2%	13,7%	69,3%	67,6%	17,5%	18,7%	132,2	136,8	44,4	47,8

Fonte: elab. su dati Direzione Sistema Statistico Regionale – Regione Veneto

Grafico 1.4 *Popolazione residente in Veneto per classi quinquennali d'età (31.12.1998)*

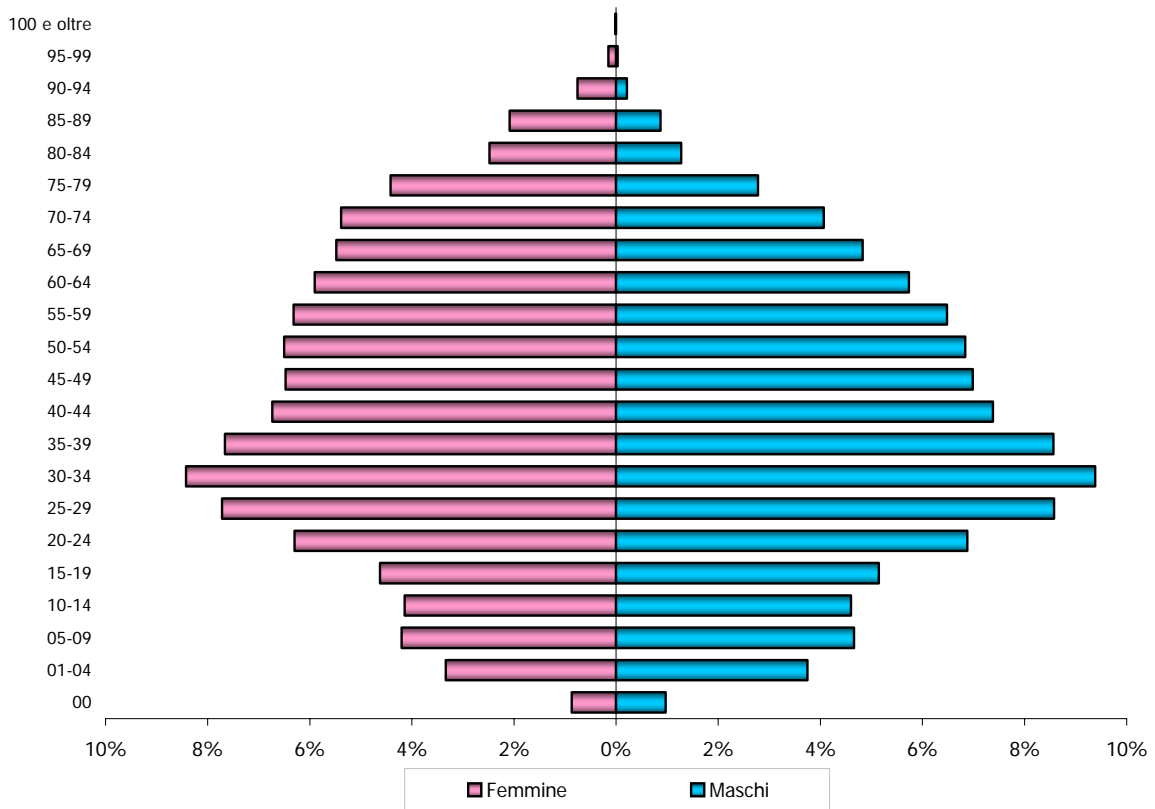
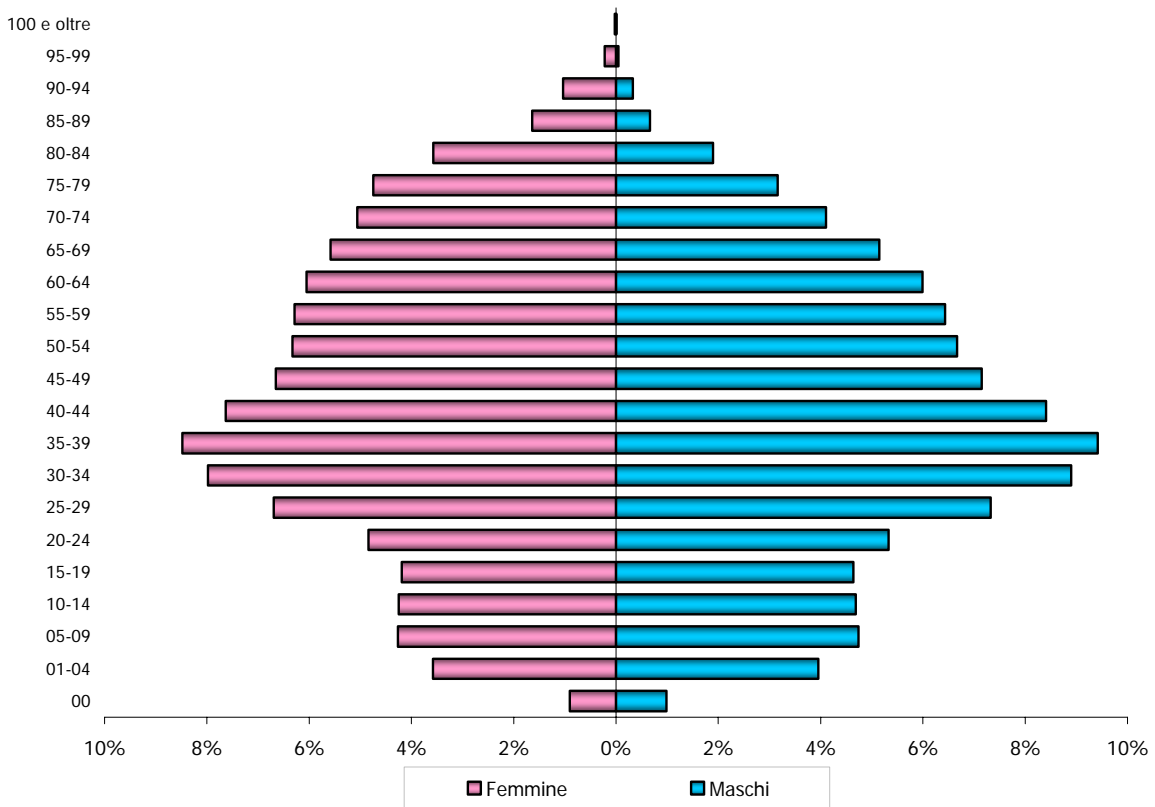


Grafico 1.5 *Popolazione residente in Veneto per classi quinquennali d'età (31.12.2003)*



Fonte: elab. su dati Direzione Sistema Statistico Regionale – Regione Veneto

2. Il quadro generale della fiscalità locale in Veneto

Lo studio dei bilanci consuntivi comunali offre la possibilità di organizzare una lettura in chiave finanziaria delle scelte operate dagli amministratori locali, chiamati a gestire risorse pubbliche nell'interesse delle comunità locali che rappresentano.

La lettura dei bilanci comunali restituisce infatti il risultato di un processo complesso di composizione di preferenze in merito alle risorse da prelevare dalla collettività e alle loro modalità di impiego.

In questo passaggio occorre tenere in considerazione i grandi cambiamenti che da tempo investono le amministrazioni pubbliche italiane sia sul piano istituzionale e normativo che su quello organizzativo, con riflessi importanti sulle strategie operative e sui risultati economico-finanziari della gestione. Tale processo di transizione risulta particolarmente significativo per gli Enti Locali, per effetto dei crescenti livelli di autonomia loro riconosciuti e del progressivo ampliamento delle funzioni loro assegnate, il tutto accentuato e accelerato in relazione alla loro particolare vicinanza ai cittadini amministrati.

2.1. Evoluzione delle principali grandezze di bilancio: in Veneto più tributi e meno trasferimenti

Prima di addentrarci nell'analisi dei bilanci delle amministrazioni comunali venete, è opportuno tracciare un quadro dell'evoluzione degli aggregati finanziari di entrata e di spesa mettendo a confronto gli enti del Veneto con il complesso dei municipi italiani.

La tab. 2.1 riporta i valori assoluti deflazionati delle principali componenti dei bilanci dei Comuni veneti e italiani, utili ad una ricostruzione della struttura delle entrate e delle spese, oltre che a delineare l'evoluzione complessiva degli aggregati in questione.

Nell'intervallo temporale compreso tra il 1998 e il 2003, le entrate complessivamente accertate dai Comuni veneti, al netto delle partite di giro, registrano un incremento del 16,7%, passando da 4,7 a 5,5 milioni di euro. All'interno di questo aggregato, le entrate correnti coprono la quota maggiore (il 63,7% nel 2003), anche se nell'arco dei sei esercizi finanziari presi in considerazione tale quota si riduce a favore principalmente delle entrate in conto capitale. Le accensioni di prestiti, che nel 2003 coprono il 15,4% delle entrate totali, subiscono un incremento consistente nel 2002.

La dinamica generale delle spese complessive impegnate dalle amministrazioni comunali venete tra il 1998 e il 2003, sempre al netto delle partite di giro, ricalca sostanzialmente il *trend* relativo alle entrate, pur registrando un incremento più contenuto (+15,8%). Le spese correnti rappresentano la componente principale, con una quota pari al 57,0% nel 2003, anche se in progressivo calo negli anni essendo in valore in assoluto sostanzialmente stabili. Le spese in conto capitale, invece, subiscono un incremento notevole soprattutto tra il 2001 e il 2002, arrivando a coprire il 37,9% dell'aggregato di spesa. Le risorse destinate al rimborso di prestiti non registrano variazioni rilevanti, coprendo una quota che si aggira attorno al 5%.

Nel confronto con la totalità dei Comuni italiani, i municipi del Veneto evidenziano *trend* più marcati sia per gli aggregati di entrata che per quelli di spesa. Inoltre, nella composizione interna delle entrate, i Comuni veneti si caratterizzano per quote maggiori di risorse correnti

e di accensioni di prestiti, mentre sul fronte delle spese non si registrano differenze sostanziali.

Tabella 2.1 *Principali grandezze di bilancio: Veneto e Italia a confronto (1998-2003)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Var. % 03/98
<i>Veneto</i>							
Entrate correnti	3.337	3.390	3.427	3.617	3.517	3.511	5,2%
Entrate in c/capitale	724	719	817	1.073	945	1.155	59,5%
Accensione di prestiti	667	714	751	613	1.128	850	27,4%
Entrate totali	4.728	4.823	4.995	5.302	5.590	5.516	16,7%
Spese correnti	3.167	3.211	3.210	3.423	3.228	3.188	0,7%
Spese in c/capitale	1.411	1.411	1.572	1.672	2.145	2.119	50,2%
Rimborso di prestiti	249	279	271	285	265	284	14,1%
Spese totali	4.827	4.901	5.054	5.381	5.637	5.591	15,8%
<i>Italia</i>							
Entrate correnti	46.866	47.892	47.788	49.138	49.829	49.199	5,0%
Entrate in c/capitale	16.601	18.215	17.732	21.673	21.414	23.146	39,4%
Accensione di prestiti	9.224	9.173	8.697	9.390	9.408	10.663	15,6%
Entrate totali	72.691	75.280	74.217	80.201	80.651	83.008	14,2%
Spese correnti	45.312	45.776	45.515	46.741	46.242	45.566	0,6%
Spese in c/capitale	24.572	26.058	25.619	28.755	29.844	31.808	29,4%
Rimborso di prestiti	4.253	5.071	4.692	5.879	5.315	6.281	47,7%
Spese totali	74.137	76.905	75.827	81.375	81.401	83.655	12,8%

* importi espressi in milioni di euro a prezzi costanti 2003; accertamenti per le entrate e impegni per le spese

Fonte: ISTAT, *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (comuni, province e regioni)* fino al 2000; dal 2001 per il Veneto dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo e per l'Italia ISTAT, *Statistiche in breve. I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*

Acquisita la dinamica generale delle risorse complessive reperite e utilizzate dagli amministratori locali, è interessante indagare l'evoluzione delle varie componenti, espresse in termini pro-capite per operare confronti territoriali.

I graff. 2.1 e 2.2 riportano l'evoluzione delle entrate pro-capite suddivise per titoli di bilancio dei Comuni veneti e del complesso di quelli italiani.

L'ammontare complessivo di risorse entrate nelle casse comunali venete evidenzia un *trend* crescente fino al 2002, passando da 1.054 € pro-capite nel 1998 a 1.229 € nel 2002, mentre registra una flessione nel 2003, scendendo a 1.188 € pro-capite. A livello nazionale, invece, i valori si collocano su livelli più elevati, passando da 1.262 a 1.434 € pro-capite, ma con un *trend* variabile. Nella lettura dei dati italiani occorre, tuttavia, ricordare che dal 2001 si tratta di valori ancora provvisori.

All'interno di tale dinamica, gli accertamenti relativi alle entrate tributarie comprensive della compartecipazione comunale all'Irpef, che rappresentano la quota principale con 467 € pro-capite nel 2003 in Veneto a fronte di una media nazionale stimata pari a 426 € per residente italiano, subiscono un incremento consistente a partire dal 2002, contestualmente all'introduzione della compartecipazione all'Irpef. Per contro, tra il 1998 e il 2003 le risorse trasferite si riducono, passando da 217 a 121 € pro-capite in Veneto e da 323 € a 247 € pro-capite a livello nazionale. Le entrate tariffarie evidenziano un *trend* crescente fino al 2001, per poi registrare un'inversione di tendenza e collocarsi a 168 € pro-capite nel 2003 nelle

amministrazioni comunali venete, a fronte di una media nazionale stimata pari a 177 € pro-capite.

Pertanto, le entrate correnti accertate dalle amministrazioni comunali venete risultano costantemente inferiori alla media nazionale (756 € pro-capite contro 850 nel 2003), principalmente per effetto dei minori trasferimenti ricevuti.

Per quanto riguarda le entrate da alienazione di patrimonio, trasferimenti e riscossioni di crediti, i grafici evidenziano differenze notevoli tra i municipi veneti ed il complesso di quelli italiani. A fronte di una media in termini pro-capite pari a 249 € in Veneto nel 2003, a livello nazionale si stimano accertamenti nella misura di 400 € per residente.

Infine, le risorse reperite mediante accensione di prestiti da parte delle amministrazioni venete si collocano su livelli vicini alla media italiana (184 € pro-capite nel 2003), presentando tuttavia un incremento considerevole nel 2002, evidenziato anche nell'analisi dei valori assoluti.

Grafico 2.1 Evoluzione delle entrate pro-capite dei Comuni del Veneto (prezzi costanti 2003)

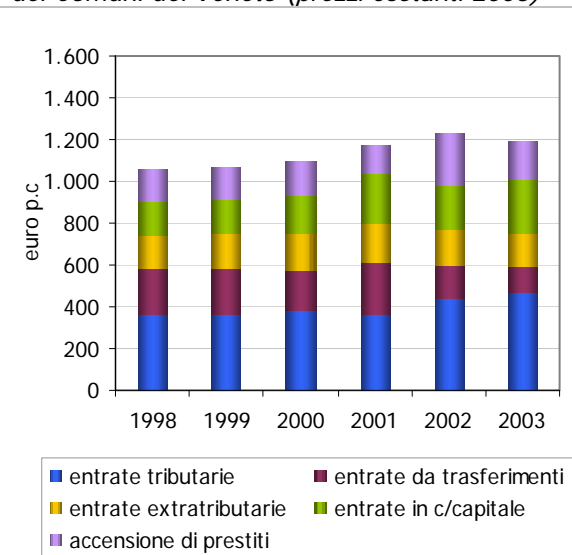
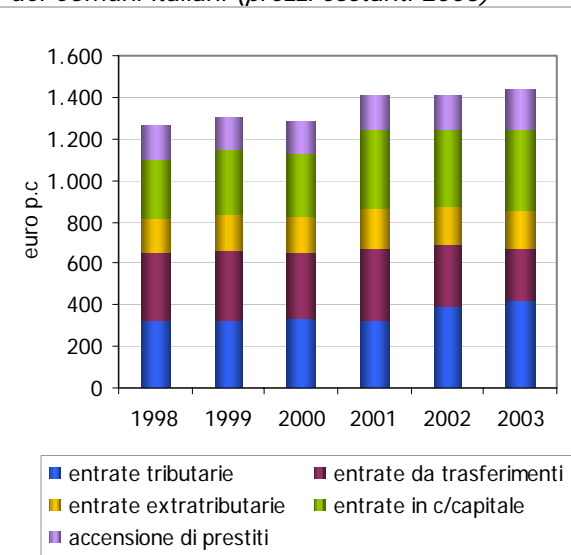


Grafico 2.2 Evoluzione delle entrate pro-capite dei Comuni italiani (prezzi costanti 2003)



A complemento dell'analisi delle entrate, i graf. 2.3 e 2.4 consentono di analizzare gli impieghi realizzati dai Comuni nel periodo 1998-2003.

All'interno delle dinamiche generali del totale delle spese, che ricalcano ovviamente i *trend* osservati per le entrate, è interessante analizzare l'evoluzione e il ruolo delle tre componenti.

Le spese correnti mediamente impegnate dai Comuni del Veneto si collocano costantemente su valori inferiori alla media nazionale, con 687 € pro-capite nel 2003 rispetto ai 787 € pro-capite a livello italiano; inoltre, mentre a livello nazionale le spese correnti, dopo il picco registrato nel 2001, si mantengono in termini reali sui valori del 1998, nei Comuni veneti subiscono un calo rilevante.

Le spese per rimborso di prestiti ammontano mediamente a 61 € pro-capite in Veneto, a fronte di 109 € pro-capite stimati per la totalità dei Comuni italiani nel 2003.

Infine, i municipi veneti impegnano per investimenti in termini pro-capite meno risorse rispetto alla media nazionale, anche se la distanza si accorcia negli anni. Nel 2003 in Veneto i

Comuni registrano mediamente 457 € pro-capite per spese in conto capitale, rispetto alla stima di 549 € in media per residente a livello nazionale.

Grafico 2.3 *Evoluzione delle spese pro-capite dei Comuni del Veneto (prezzi costanti 2003)*

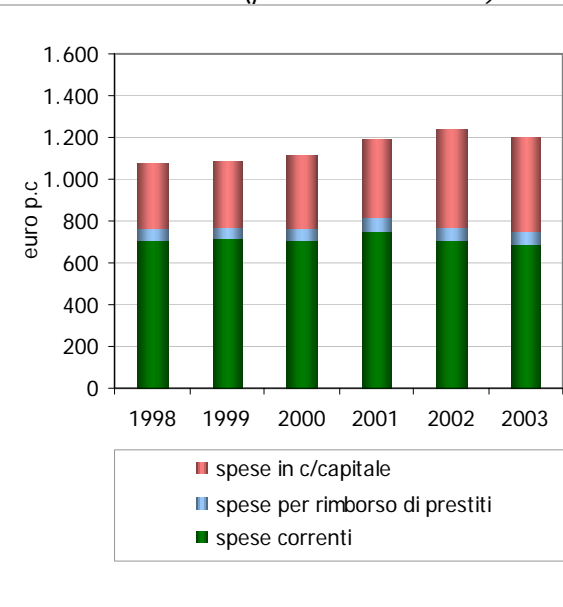
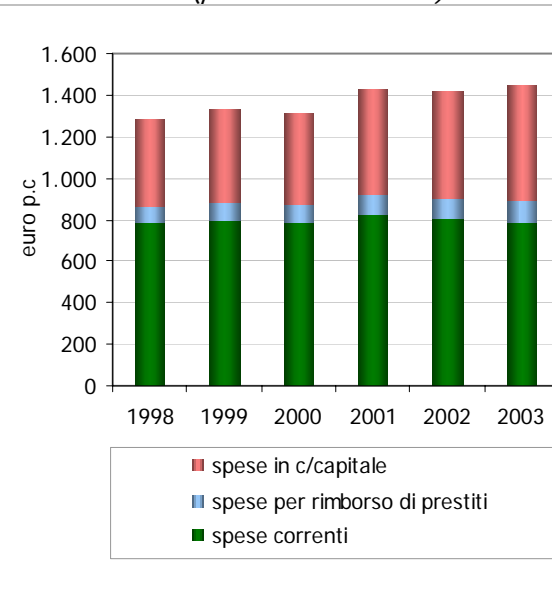


Grafico 2.4 *Evoluzione delle spese pro-capite dei Comuni italiani (prezzi costanti 2003)*



2.2. Gli equilibri di bilancio: gli effetti del Patto di Stabilità Interno

Le norme dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali fissano dei precisi obblighi di pareggio di bilancio ed impongono ai Comuni di non finanziare la propria spesa corrente in disavanzo (art. 162 del TUEL). Il sistema dei vincoli ai saldi differenziali dei bilanci degli Enti Locali è stato ampliato dalle norme dettate dal Patto di Stabilità Interno (cfr. Quadro 2.1), attraverso il quale gli enti pubblici territoriali concorrono al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti all'Italia dall'adesione all'Unione Economica e Monetaria europea.

Nel tentativo di valutare il mantenimento dell'equilibrio finanziario fra entrate e uscite nei bilanci comunali, si analizzano gli indici calcolati mettendo a rapporto, da un lato, entrate ordinarie e spese ri-correnti e, dall'altro, entrate in c/capitale e da indebitamento e spese per investimenti. Sul fronte della gestione corrente, valori del relativo indice prossimi o appena superiori all'unità segnalano una situazione di sostenibilità delle politiche di bilancio, almeno nel breve periodo. Sul fronte, invece, della gestione extra ordinaria, l'indicatore in questione consente di valutare la capacità delle entrate di garantire il fabbisogno delle spese per investimenti.

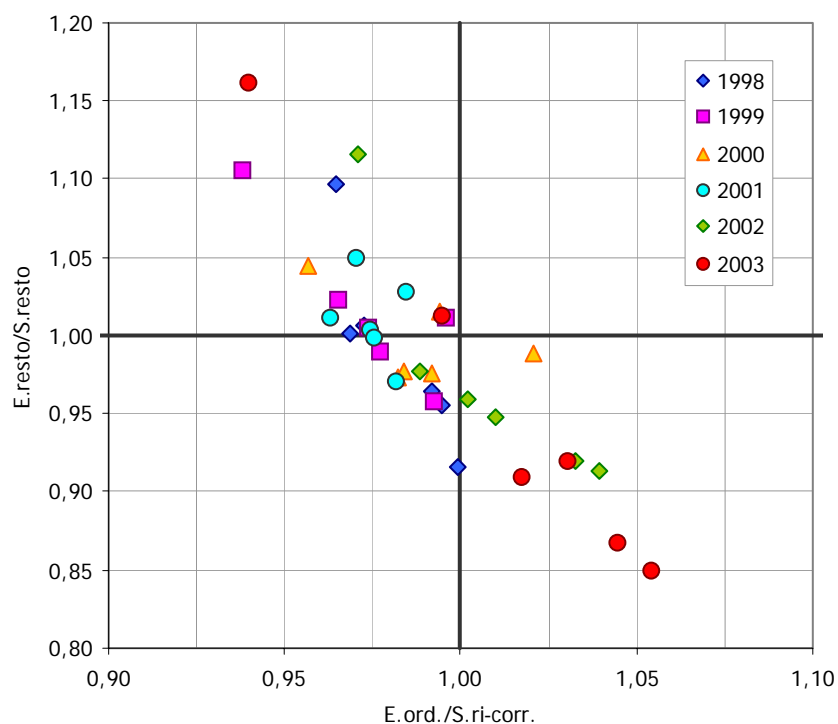
Il graf. 2.5 descrive l'evoluzione degli equilibri gestionali dei Comuni veneti aggregati per classi dimensionali nel periodo 1998-2003. Il primo quadrante individua gli enti con gestioni attive sia per la parte corrente che per quella straordinaria; nel secondo quadrante, invece, si collocano i Comuni con un eccesso di entrate ordinarie rispetto alle spese ri-correnti ma con una gestione in conto capitale in disavanzo. La situazione più critica è rappresentata dal terzo quadrante in cui entrambe le gestioni risultano negative, essendo le entrate correnti inferiori agli impegni ri-correnti e le entrate in conto capitale e da indebitamento inferiori alle

spese per investimenti; infine, il quarto quadrante evidenzia una situazione di disavanzo corrente, accompagnata da una gestione straordinaria positiva.

Il riferimento iniziale al 1998 propone una situazione di sostanziale equilibrio finanziario. Si distinguono, tuttavia, i Comuni capoluogo con più di 60.000 abitanti che presentano uno squilibrio nella gestione extra ordinaria, essendo le entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti e da accensioni di prestiti insufficienti a coprire le spese in conto capitale. Nel corso dei sei anni presi in considerazione però la situazione si capovolge, venendosi a creare uno squilibrio di parte corrente notevole.

Il Comune di Venezia, inoltre, a fronte di un "avanzo" rilevante nella gestione straordinaria, presenta uno squilibrio più marcato nella gestione corrente, mettendo in discussione la propria capacità di far fronte agli impegni di ordinaria amministrazione. Nel corso dei sei esercizi finanziari analizzati, tuttavia, il municipio lagunare sana la propria situazione finanziaria, muovendosi verso una situazione di sostanziale equilibrio in entrambe le gestioni. Per quanto riguarda gli enti di minori dimensioni, l'equilibrio della gestione ordinaria si sposta, a partire dal 2002, verso una situazione in cui le entrate correnti eccedono le uscite di ordinaria amministrazione, mentre le entrate in conto capitale e da indebitamento non sono sufficienti a garantire la copertura delle spese per investimenti. Nella definizione di tale situazione, rappresentata dallo spostamento della nuvola di punti verso il secondo quadrante del graf. 2.5, concorrono certamente anche i vincoli imposti alla crescita della spesa corrente dal Patto di Stabilità a partire dalla finanziaria per il 2002, la quale, anziché limitarsi ad agire con esclusivo riferimento ai saldi così come negli anni precedenti, incide direttamente sulle spese ponendo limiti di natura esterna al volume complessivo degli impegni e dei pagamenti.

Grafico 2.5 *Equilibri di bilancio dei Comuni veneti aggregati per classi dimensionali (1998-2003)*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Tabella 2.2 *Equilibri di bilancio dei Comuni veneti aggregati per classi dimensionali (1998-2003)*

	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S
fino a 5.000 ab.	0,97	1,00	0,97	1,01	0,99	0,98	0,97	1,00	1,01	0,95	1,03	0,92
5.001-10.000 ab.	0,99	0,96	0,98	0,99	0,98	0,97	0,96	1,01	1,04	0,91	1,05	0,85
10.001-20.000 ab.	0,97	1,01	0,94	1,11	0,96	1,04	0,98	1,00	1,03	0,92	1,04	0,87
20.001-60.000 ab.	0,99	0,95	0,99	0,96	0,98	0,98	0,98	0,97	1,00	0,96	1,02	0,91
oltre 60.000 ab. (ex. Venezia)	1,00	0,92	1,00	1,01	0,99	1,02	0,98	1,03	0,97	1,12	0,94	1,16
Venezia	0,96	1,10	0,96	1,02	1,02	0,99	0,97	1,05	0,99	0,98	0,99	1,01

* C: entrate ordinarie/spese ri-correnti; S: entrate resto/spese resto

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Dopo aver osservato le dinamiche generali degli equilibri di bilancio, è interessante soffermarsi sulla gestione corrente articolando l'analisi a livello di singoli enti classificati in cinque classi demografiche.

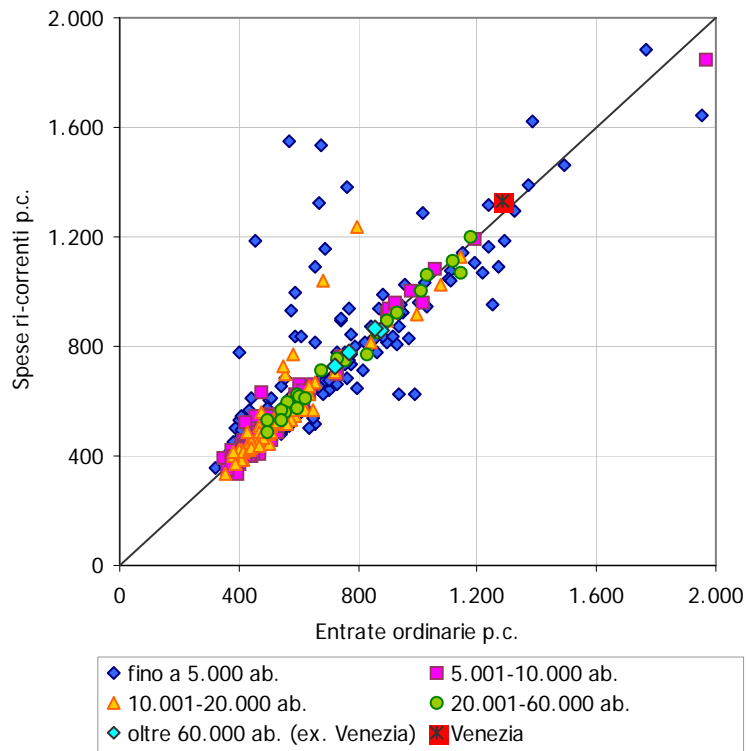
I graf. 2.6 e 2.7 evidenziano la situazione dei Comuni veneti considerando i due anni estremi della serie storica disponibile 1998-2003; nell'asse delle ascisse si collocano le entrate ordinarie mentre nell'asse delle ordinate le spese ri-correnti, entrambe espresse in termini pro-capite e attualizzate al 2003. Inoltre, si sono costruiti i grafici escludendo i c.d. *outliers*, rappresentati da pochi piccoli Comuni a forte vocazione turistica per i quali la standardizzazione sulla base dei residenti non dà conto della loro specificità.

Il confronto tra i dati del 1998 e quelli del 2003 rafforza l'evidenza emersa sopra relativamente allo spostamento dell'equilibrio corrente verso un'eccedenza delle fonti di entrata rispetto alle risorse impiegate per far fronte alla gestione ordinaria: i valori del 2003, infatti, si posizionano in gran parte sotto la bisettrice, che rappresenta il luogo ideale dell'equilibrio finanziario corrente.

Disaggregando per classi demografiche, si osserva che i Comuni fino a 5.000 abitanti presentano una maggiore dispersione, più accentuata nel 1998, in molti casi segnale di un rilevante disequilibrio finanziario di parte corrente. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di amministrazioni localizzate nella provincia di Belluno a prevalente vocazione turistica.

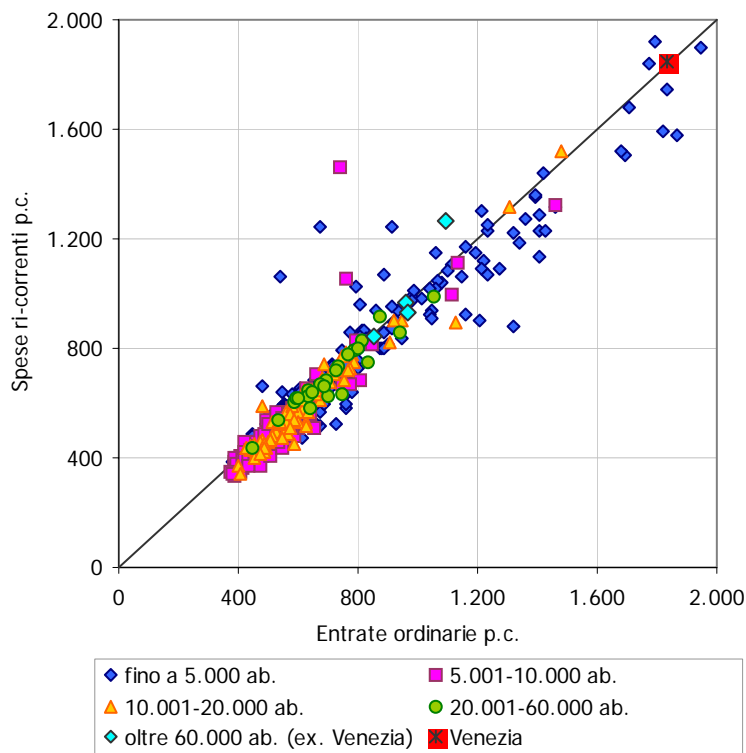
La rappresentazione sugli assi cartesiani dei valori pro-capite di entrate e spese di ordinaria amministrazione consente, inoltre, di evidenziare il livello medio di risorse dei Comuni veneti. Dalla lettura dei grafici seguenti si nota che la maggiore concentrazione di punti di colloca su livelli compresi tra 400 e 800 € per residente, con un incremento di risorse nel periodo considerato, come dimostra lo spostamento verso nord-est della nuvola di punti nel graf. 2.7 relativo al 2003. Ai livelli più elevati si ritrovano, oltre ai piccoli Comuni turistici di montagna, le amministrazioni di maggiori dimensioni; in particolare, il Comune di Venezia, che nei sei anni analizzati vede incrementare notevolmente le risorse ordinarie a disposizione, si colloca su livelli particolarmente elevati di entrata e di spesa, per effetto dei maggiori trasferimenti di cui beneficia e dei proventi del Casinò Municipale contabilizzati tra le entrate tributarie.

Grafico 2.6 *Equilibri di parte corrente dei Comuni veneti per classi dimensionali – anno 1998*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 2.7 *Equilibri di parte corrente dei Comuni veneti per classi dimensionali – anno 2003*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

*Quadro 2.1***IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO PER I COMUNI**

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) viene introdotto in Italia dal provvedimento collegato alla legge finanziaria 1999 con l'obiettivo di coinvolgere gli enti territoriali negli obblighi di stabilizzazione della finanza pubblica assunti a livello comunitario con l'adesione al Patto di Stabilità e Crescita approvato ad Amsterdam dal Consiglio europeo nel 1997.

Inizialmente concepito "più come un insieme di precetti tendenti a realizzare obiettivi condivisi da governo centrale e sistema delle autonomie che non come un sistema di norme interattive assistite da un sistema di pene e sanzioni" (Giarda, 1999), il PSI ha una natura programmatica, nella misura in cui prevede dei vincoli da rispettare senza indicare come raggiungere i risultati.

Pur non essendo cambiate negli anni le finalità generali alla base del PSI, la normativa ha subito rilevanti modifiche in merito a:

- l'ambito di applicazione;
- la definizione dell'obiettivo programmatico: un saldo e/o un tetto alla crescita della spesa;
- gli aggregati di bilancio su cui è definito l'obiettivo e le voci da considerare nella definizione del saldo o della spesa.

Per quanto riguarda le amministrazioni comunali, nei primi due anni di applicazione del PSI sono stati coinvolti tutti gli enti, mentre successivamente sono stati esclusi i Comuni più piccoli fino a 5.000 abitanti; a partire dalla finanziaria 2005, sono rientrati i Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti.

Tabella 2.3 *Ambito di applicazione del PSI per i Comuni*

COMUNI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Popolazione > 5.000 abitanti	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Popolazione 3.000 - 5.000 abitanti	Sì	Sì	No	No	No	No	Sì	Sì
Popolazione < 3.000 abitanti	Sì	Sì	No	No	No	No	No	No

Fonte: Legge Finanziaria dal 1998 al 2006

L'obiettivo programmatico ha avuto come riferimento un saldo fino al 2002; con la finanziaria 2002 è stato aggiunto un vincolo sulla crescita della spesa corrente, tolto l'anno successivo e reintrodotta in forma diversa per il 2004, per diventare la forma assunta definitivamente dal PSI a partire dal 2005. Sia la definizione del saldo finanziario che la spesa da considerare ai fini del PSI sono stati modificati ogni anno, essendo state progressivamente eliminate delle voci sia tra le entrate che tra le uscite. Se inizialmente l'esclusione era limitata alla voce di spesa relativa agli interessi passivi, nell'ultimo anno di adozione di un vincolo definito su un saldo, questo escludeva, dalle entrate e dalle uscite, i trasferimenti dal Bilancio dello Stato e le spese finanziate con questi fondi, i trasferimenti dal Bilancio UE e dagli altri enti sottoposti al Patto, i trasferimenti e le spese per funzioni trasferite con provvedimenti legislativi, la compartecipazione all'Irpef e l'incremento delle spese per adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti al CCNL, le spese per le elezioni amministrative e quelle con carattere di eccezionalità. Inoltre, se da un lato il vincolo sembra essere stato allentato escludendo voci, d'altra parte è importante sottolineare che inizialmente era riferito alla sola cassa mentre poi è stato esteso anche alla competenza.

La disciplina del PSI ha subito una degenerazione nel corso degli anni: dalla previsione di regole di buona condotta, si è passati a obblighi tassativi e sanzionabili che hanno finito per ledere gravemente l'autonomia locale, segnando un brusco ritorno al passato.

Tabella 2.4 *Obiettivo programmatico e modifiche apportate al PSI per i Comuni*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Obiettivo	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario; introduzione di un tetto alla crescita della spesa corrente	Ridurre il saldo finanziario (competenza e cassa); eliminazione del tetto alla spesa corrente	Ridurre il saldo finanziario (competenza e cassa); in corso d'anno (d.l. 168/2004) aggiunta di limiti agli acquisti di beni e servizi	Tetto alla crescita della spesa (corrente e in c/capitale, di competenza e di cassa)	Tetto alla crescita della spesa (corrente e in c/capitale, di competenza e di cassa)
Entrate: voci escluse	Trasferimenti dal bilancio dello Stato	Si aggiungono: - trasferimenti dalla UE - trasferimenti dagli altri enti sottoposti al Patto	Si aggiungono: - trasferimenti di risorse per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative	Invariato rispetto al 2001	Si aggiunge la compartecipazione comunale all'Irpef	Invariato rispetto al 2003	-	-
Spese: voci escluse	Interessi passivi	Si aggiungono: - spese sostenute con i trasferimenti con vincolo di destinazione; - spese sostenute con trasferimenti della UE e da altri enti che partecipano al Patto; - spese con carattere di eccezionalità	Si aggiungono: - spese per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative	Invariato rispetto al 2002	Si aggiungono le spese sostenute per le elezioni amministrative	Si aggiungono gli oneri per l'adeguamento o al contratto dei dipendenti pubblici	Spese per il personale, spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie, spese per trasferimenti alle P.A., spese per minori, spese per calamità naturali	Spese per il personale, spese per trasferimenti correnti e in c/capitale, spese di carattere sociale, spese per interessi passivi, spese per calamità naturali, spese per sentenze che originino debiti fuori bilancio, spese per funzioni trasferite o delegate, spese da concessioni di crediti

Fonte: Legge Finanziaria dal 1998 al 2006

3. Autonomia finanziaria e rigidità di bilancio

Le riforme legislative e costituzionali intervenute negli ultimi anni hanno notevolmente modificato l'articolazione dei rapporti finanziari tra i vari comparti che compongono la Pubblica Amministrazione. Da un sistema di finanza derivata, impostato con la riforma tributaria degli anni '70, che affidava ai trasferimenti erariali il sostegno finanziario ai livelli decentrati, si è progressivamente passati ad un sistema decentrato o di finanza autonoma, caratterizzato da una maggiore distribuzione tra i diversi livelli di governo del potere di raccogliere mezzi finanziari. Dopo le importanti riforme degli enti locali dei primi anni '90, tuttavia ancora orientate agli aspetti del decentramento delle funzioni e al disegno di più appropriati meccanismi di trasferimento finanziario dal centro alla periferia, solo negli anni più recenti è maturata la consapevolezza che il nesso tra efficienza della spesa e responsabilità finanziaria implica anche la definizione di vincoli di bilancio più chiari a carico dei centri responsabili della spesa e una vera autonomia finanziaria. A tale proposito occorre tenere in considerazione che la flessibilità delle spese correnti impegnate è un aspetto particolarmente rilevante per la gestione finanziaria dell'ente locale; alcune voci di spesa, infatti, non potendo essere ridotte rapidamente, vincolano l'ente limitandone l'azione soprattutto nel breve periodo.

3.1. Il quadro regionale: un'inversione di tendenza nel percorso dell'autonomia comunale

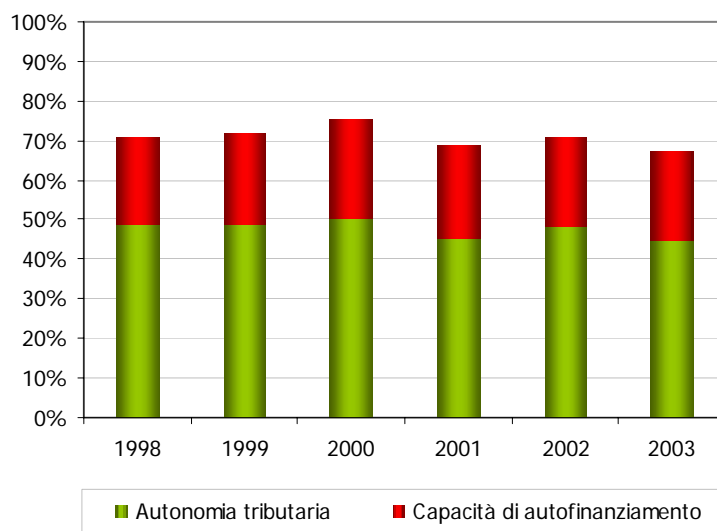
L'autonomia finanziaria dei Comuni è misurata attraverso un indicatore costruito mettendo al numeratore le entrate proprie a disposizione degli enti, derivanti dall'imposizione tributaria e dall'attività extratributaria, e al denominatore l'insieme delle entrate ricorrenti e sistematiche derivanti dalla gestione ordinaria. Tale indice, nel fornire una misura diretta dell'autonomia delle amministrazioni comunali nella realizzazione delle entrate, dà indirettamente anche una misura dell'indipendenza dai trasferimenti correnti provenienti da altri soggetti, *in primis* lo Stato. Considerando la modalità di costruzione dell'indicatore, i valori che può assumere si collocano nell'intervallo compreso tra 0 e 1: un valore pari a 0 corrisponderebbe alla situazione teorica di inesistenza di entrate tributarie ed extratributarie, mentre un valore pari a 1 corrisponderebbe alla situazione speculare, anch'essa di impossibile riscontro pratico, di inesistenza di entrate da trasferimenti.

Il graf. 3.1 evidenzia per l'insieme dei Comuni veneti l'evoluzione dell'autonomia finanziaria, calcolata al netto della compartecipazione all'Irpef, distinguendo, nella sua definizione, i ruoli rispettivamente delle entrate tributarie (autonomia tributaria) e delle entrate tariffarie (capacità di autofinanziamento).

Dalla lettura dei valori medi regionali calcolati per il periodo 1998-2003, si individuano due fasi distinte. Fino al 2000 l'indice di autonomia finanziaria evidenzia un *trend* crescente, passando da 70,8% a 75,1%, in linea di continuità con l'andamento consolidato negli anni '90, imputabile al rafforzamento dell'imposizione locale e al progressivo taglio ai trasferimenti erariali. Il *trend* è trainato dalla crescita più marcata dell'incidenza delle entrate extratributarie su quelle correnti, pur in presenza di un'espansione in valore assoluto sia dei tributi che delle tariffe. A partire dal 2001, l'indice di autonomia finanziaria registra un brusco calo, posizionandosi nel 2003 sul valore più basso di tutta la serie storica analizzata (67,1%). Nel 2001, in presenza di una crescita delle entrate ordinarie dovuta in misura prevalente

all'aumento dei trasferimenti a seguito della delega delle funzioni Bassanini, l'indice scende al 69,0%. Nello stesso anno l'incidenza dei tributi diminuisce di 5,5 punti percentuali rispetto al 2000 e quella delle entrate extratributarie registra una leggera flessione. Nel 2002, anno di introduzione della compartecipazione all'Irpef, l'andamento delle entrate correnti accertate subisce un'inversione di tendenza; il peso dei tributi si riporta su livelli vicini ai primi due anni della serie storica presa in considerazione, per poi scendere nel 2003, anno sul quale influisce il blocco dell'addizionale all'Irpef, e la capacità di autofinanziamento diminuisce progressivamente.

Grafico 3.1 *Evoluzione dell'autonomia finanziaria dei Comuni veneti (1998-2003)*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

3.2. Una lettura per classi demografiche: nei piccoli Comuni aumenta l'autonomia finanziaria

Acquisito il *trend* generale dell'evoluzione dell'autonomia finanziaria comunale in Veneto, è interessante indagare le dinamiche evidenziate dai singoli enti classificati per classi demografiche.

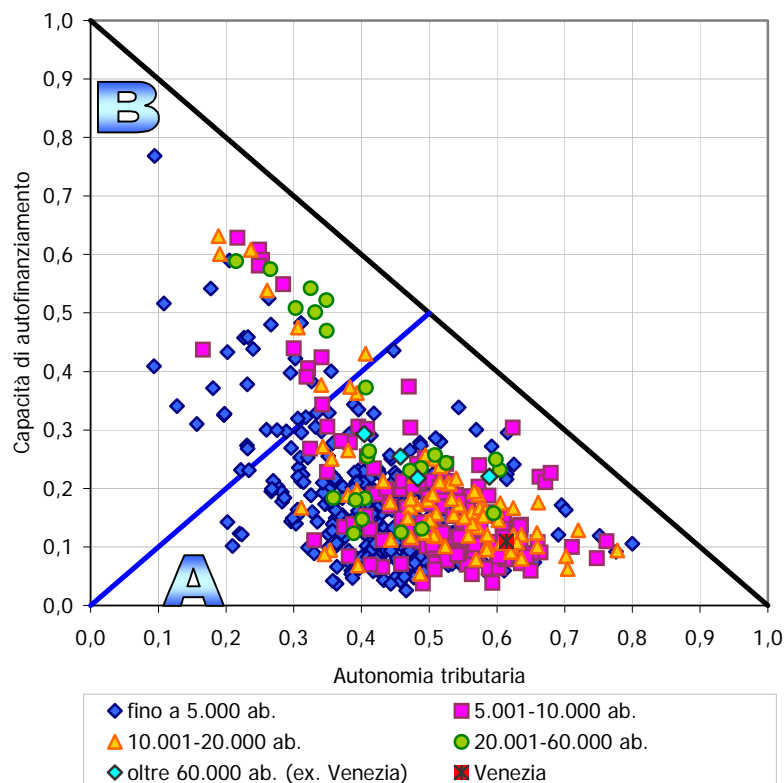
I graff. 3.2 e 3.3 riportano, per gli anni estremi della serie storica disponibile 1998 e 2003, le posizioni di ciascun Comune in merito alle due componenti dell'indicatore di autonomia finanziaria – l'autonomia tributaria e la capacità di autofinanziamento – rappresentate sugli assi cartesiani.

Tra il 1998 e il 2003 la nuvola di punti si sposta verso la linea della massima autonomia finanziaria, in apparente controtendenza rispetto all'evidenza emersa dall'analisi dei dati medi regionali. Tuttavia, ad un'analisi più dettagliata emerge che l'autonomia finanziaria aumenta soprattutto nei piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti che costituiscono più della metà dei municipi veneti, mentre diminuisce in tutti i capoluoghi di provincia con più di 60.000 abitanti e nella maggior parte delle amministrazioni di medie dimensioni che, pur rappresentando una quota minore di enti, esercitano un peso maggiore nel determinare il valore medio regionale (tab. 3.1).

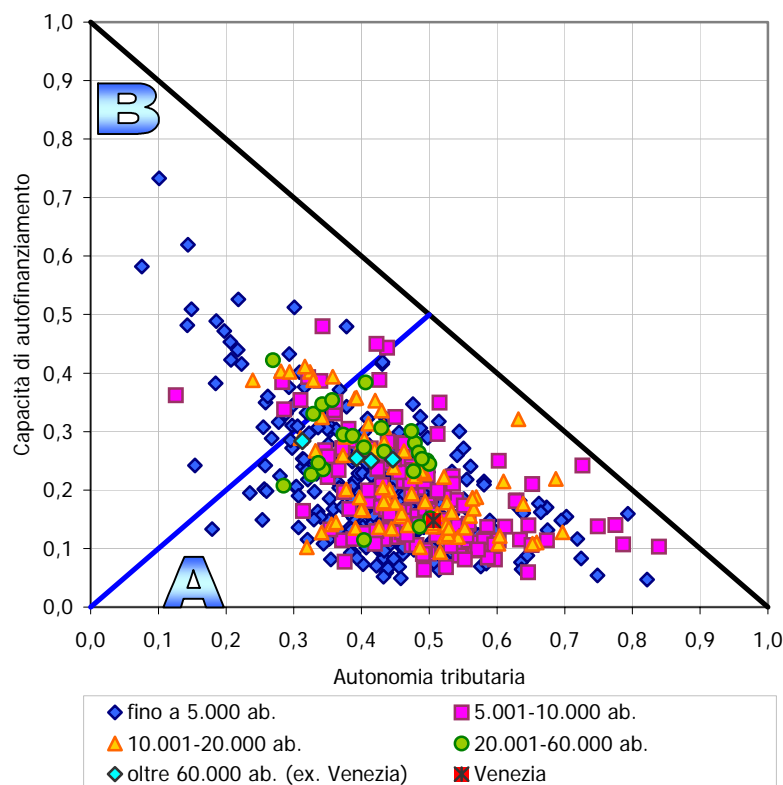
La semibisettrice perpendicolare alla linea della massima autonomia finanziaria distingue le amministrazioni in cui, nella determinazione dell'indicatore in questione, prevale la componente tributaria (area A) da quelle in cui invece prevale la capacità di autofinanziamento (area B).

Dai grafici emerge chiaramente il ruolo prioritario dei tributi nell'indipendenza finanziaria degli enti comunali, essendo le nuvole di punti concentrate nell'area A. Nel 1998 i Comuni fino a 5.000 abitanti hanno un'autonomia tributaria nettamente inferiore alla maggior parte degli altri enti, come dimostra la loro concentrazione nell'intervallo 40-50% nell'asse delle ascisse; anche le amministrazioni di maggiori dimensioni (20-60.000 abitanti) e i capoluoghi con più di 60.000 abitanti escluso il Comune di Venezia si concentrano in questa fascia di autonomia tributaria. Nel 2003, invece, tutte le classi demografiche, escluso il capoluogo lagunare, si concentrano nell'intervallo 40-50%. Per contro, la nuvola di punti tende a spostarsi verso l'alto, per effetto di un aumento generalizzato dell'incidenza dell'attività extratributaria. Nell'intervallo compreso tra il 1998 e il 2003 si registrano due dinamiche distinte: i Comuni che nel 1998 presentano una maggiore capacità di autofinanziamento (area B) riducono il peso delle entrate extratributarie sulle entrate correnti, che subisce invece un aumento nella maggior parte delle amministrazioni (area A). Infatti, la variazione della capacità di autofinanziamento tra il 1998 e il 2003 assume segno positivo in quasi i 2/3 dei municipi veneti.

Grafico 3.2 *Autonomia tributaria e capacità di autofinanziamento nei Comuni veneti – anno 1998*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 3.3 *Autonomia tributaria e capacità di autofinanziamento nei Comuni veneti – anno 2003*

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Tabella 3.1 *Variazioni dell'autonomia finanziaria tra il 1998 e il 2003*

	AUTONOMIA FINANZIARIA		AUTONOMIA TRIBUTARIA		CAPACITÀ DI AUTOFINANZIAMENTO		TOTALE COMUNI *
	Enti che aumentano	Enti che diminuiscono	Enti che aumentano	Enti che diminuiscono	Enti che aumentano	Enti che diminuiscono	
fino a 5.000 ab.	211	116	169	158	210	117	327
5.001-10.000 ab.	44	97	45	96	86	55	141
10.001-20.000 ab.	22	59	21	60	59	22	81
20.001-60.000 ab.	5	19	10	14	12	12	24
oltre 60.000 ab.		5		5	3	2	5
Totale complessivo	282	296	245	333	370	208	578

* mancano le amministrazioni comunali di Cavallino-Treponti, Erbezzo e Vighizzolo d'Este

3.3. La rigidità di bilancio

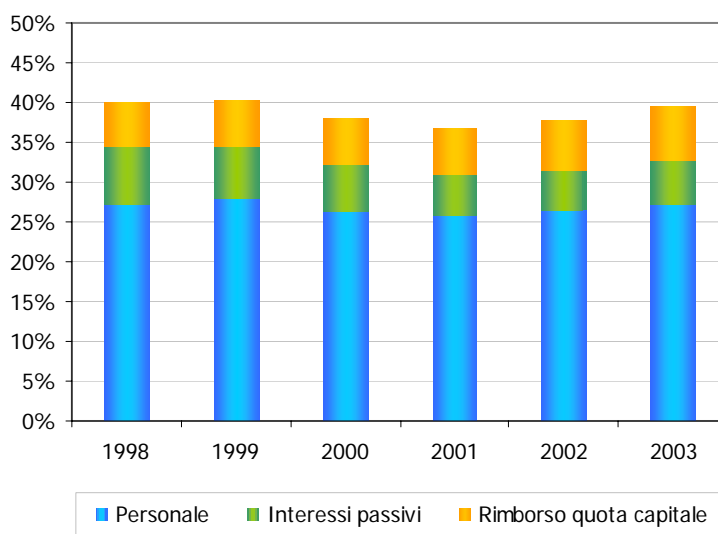
Dopo aver analizzato l'evoluzione dell'autonomia finanziaria dei Comuni veneti, è opportuno soffermare l'attenzione sulle condizioni di rigidità della gestione, intese come quota parte di entrate correnti assorbite da spese vincolate, quantomeno nel breve periodo, e non discrezionalmente destinabili da parte degli enti. Per effettuare tale valutazione si utilizza un indicatore aggregato, costruito mettendo a denominatore le entrate ordinarie e a numeratore le spese correnti caratterizzate da sostanziale rigidità (personale, oneri finanziari, quota capitale rate ammortamento). L'indice così espresso è rappresentativo del livello di rigidità

della gestione e delle scelte di allocazione delle risorse disponibili, ma anche, per complemento, del livello di flessibilità nelle scelte stesse. Dal punto di vista numerico, l'indice di rigidità strutturale esprime proprio la quota parte di ogni euro di entrata assorbito dalle spese che l'amministrazione comunale deve comunque sostenere.

Il graf. 3.4 riporta la rigidità media regionale dei Comuni veneti per gli anni compresi tra il 1998 e il 2003, distinguendo l'incidenza delle tre componenti, ossia le spese per il personale, gli interessi passivi e la quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

Nel primo anno preso in considerazione l'indice di rigidità strutturale raggiunge il 40,0%, di cui 27,4% per il personale, 7,1% per gli interessi passivi e 5,6% per il rimborso della quota capitale dei mutui accesi. Nel corso dei sei esercizi finanziari analizzati, l'indicatore in questione presenta un *trend* lievemente decrescente fino al 2001, per poi riportarsi sostanzialmente sui livelli iniziali nel 2003. Infatti, a fronte dell'evoluzione delle entrate ordinarie, in aumento fino al 2001 e in progressiva diminuzione a partire dal 2002, il complesso delle spese correnti rigide in termini reali registra una sostanziale stabilità; in particolare, gli oneri finanziari evidenziano una progressiva diminuzione, compensata da un corrispondente incremento del rimborso della quota capitale, mentre le spese per il personale rimangono pressoché invariate.

Grafico 3.4 *Evoluzione della rigidità strutturale media dei Comuni veneti (1998-2003)*



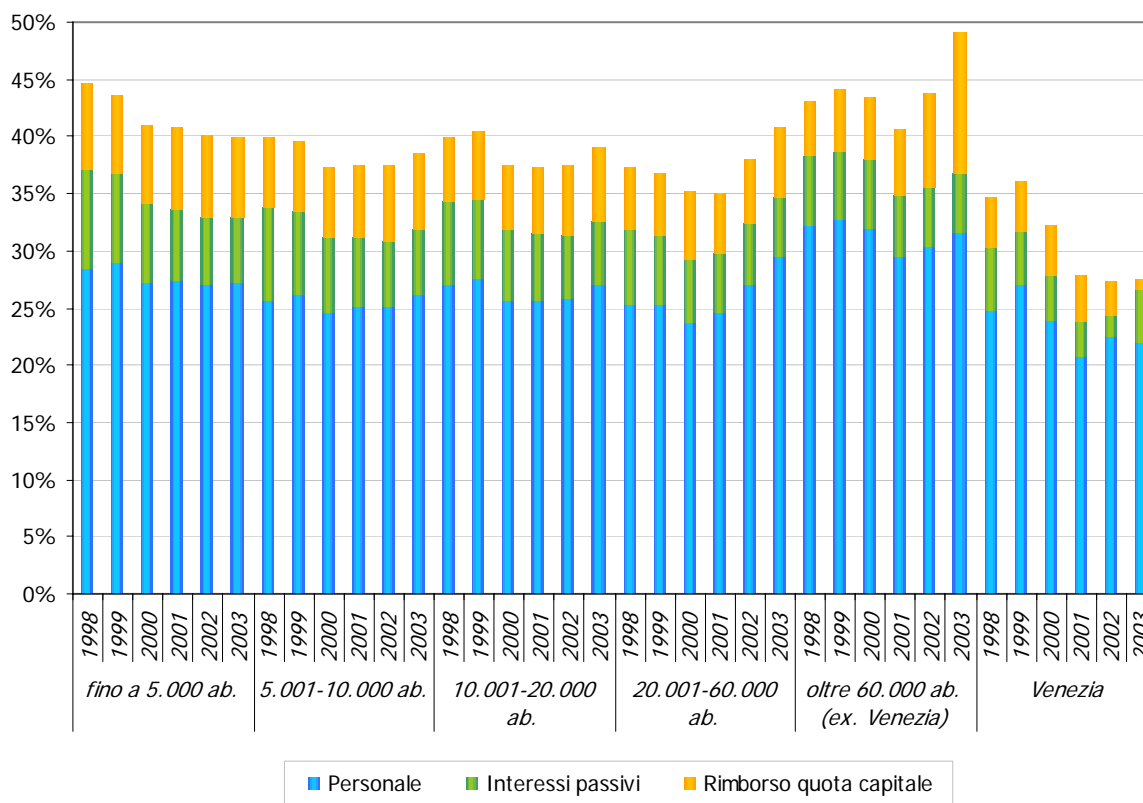
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Acquisita la dinamica regionale del livello di rigidità dei bilanci comunali veneti, è interessante scendere ad un livello più dettagliato di analisi disaggregando i Comuni per classi dimensionali.

Dal graf. 3.5 emerge che nei piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti la rigidità strutturale diminuisce progressivamente e, pur registrando un valore tra i più elevati nel 1998, si colloca sul livello medio regionale nel 2003; il *trend* è determinato in misura prevalente dalla riduzione dell'incidenza degli interessi passivi da 8,7% nel 1998 a 5,7% nel 2003, a fronte di entrate ordinarie lievemente crescenti. Le amministrazioni di medie dimensioni presentano, invece, un andamento ad U, più marcato per gli enti tra 20.000 e 60.000 abitanti in cui, a fronte di una riduzione delle entrate correnti, la rigidità di bilancio raggiunge il 40,8% nel

2003. Nei capoluoghi con più di 60.000 abitanti l'indice in questione presenta sempre valori particolarmente elevati con un'incidenza delle spese per il personale decisamente superiore alla media; in particolare, nel 2003 l'indice si colloca vicino al 50%, per effetto della componente relativa al rimborso della quota capitale dei mutui, che registra un picco per il Comune di Verona. Infine, il Comune di Venezia si distingue per una bassa rigidità di bilancio, in buona parte derivante dagli ingenti introiti del Casinò Municipale inclusi nell'aggregato delle entrate correnti; nell'intervallo temporale considerato l'indice di rigidità strutturale si riduce notevolmente, passando da 34,6% nel 1998 a 27,5% nel 2003. A trainare l'andamento è soprattutto l'incidenza della spesa per il personale e negli ultimi due anni anche quella relativa agli interessi passivi e al rimborso della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui, quest'ultima quasi azzerata nel 2003.

Grafico 3.5 *Evoluzione della rigidità strutturale dei Comuni veneti per classi demografiche (1998-2003)*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

4. L'orientamento della spesa corrente

Le funzioni esercitate dai Comuni sono sempre più numerose ed eterogenee: a quelle tradizionali se ne sono aggiunte altre per effetto del decentramento amministrativo imposto dalla legislazione nazionale e regionale. Nel contempo sono aumentate le aspettative da parte della società rispetto alla qualità dei risultati della pubblica amministrazione locale.

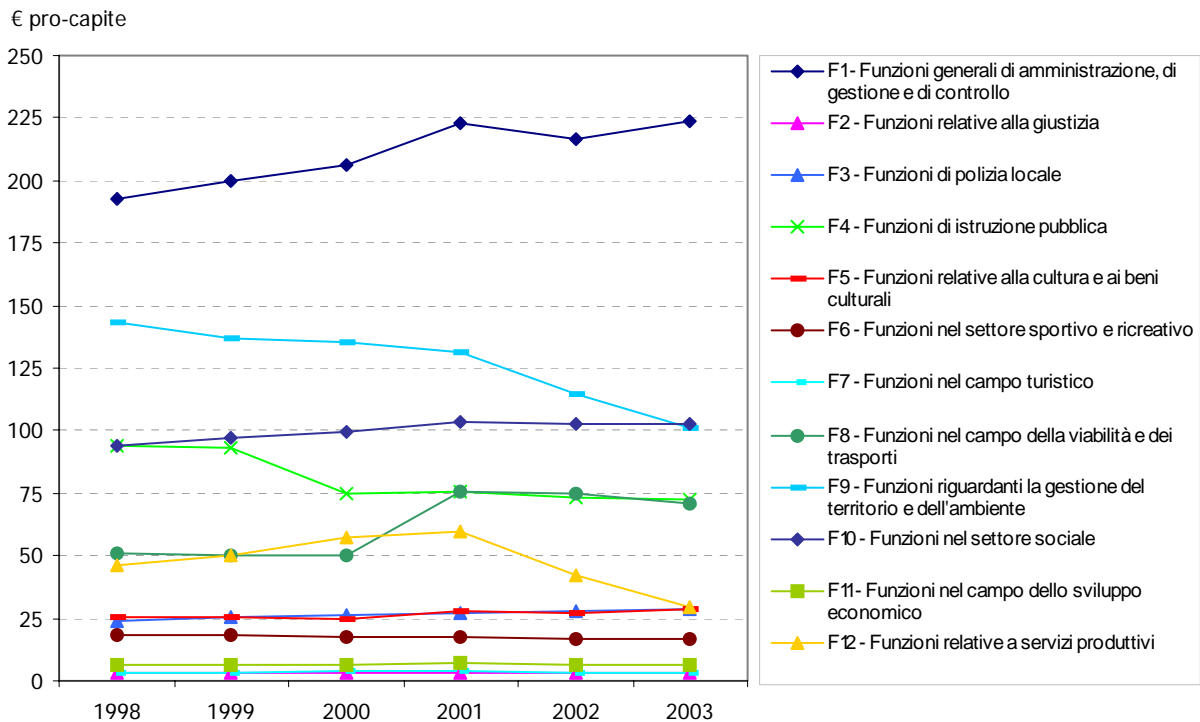
Il Comune è considerato lo snodo strategico di una rete di istituzioni pubbliche e private, il punto di riferimento per la soddisfazione di una gamma sempre più ampia di esigenze collettive e individuali. Indipendentemente dalla dimensione, le amministrazioni comunali hanno tutte gli stessi compiti istituzionali, per citare i principali: la tenuta delle anagrafi, la manutenzione di strade e cimiteri, i servizi sociali, il servizio scolastico. Tuttavia, alla medesima titolarità teorica di funzioni, si contrappone una diversa capacità di fornire servizi, riconducibile ad una serie di fattori, tra cui: la disponibilità di risorse economiche e di adeguate professionalità e competenze, la possibilità di realizzare economie di scala e di varietà, le dinamiche demografiche, la presenza di tradizioni e legami sociali forti.

4.1. Il quadro regionale: cambia la destinazione funzionale della spesa corrente

Una prima analisi della spesa corrente comunale è sviluppata sull'insieme dei municipi veneti per l'intervallo temporale 1998-2003, considerando gli impegni relativi alle singole funzioni del titolo I della spesa.

Il graf. 4.1 descrive l'evoluzione dei valori medi regionali delle funzioni di spesa corrente espresse in termini pro-capite e a prezzi costanti 2003. La classificazione delle spese secondo lo schema del D.P.R. 194/96 è riportata per esteso in Appendice a cui si rimanda per la consultazione.

A fronte di un andamento decrescente delle risorse complessivamente spese per l'ordinaria gestione dei servizi e della macchina comunale (cfr. cap. 2), nei sei anni presi in considerazione le singole funzioni evidenziano dinamiche differenziate. Le spese per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (funzione 1) e quelle nel campo della viabilità e dei trasporti (funzione 8) registrano aumenti consistenti (rispettivamente, +16,0% e +38,5%); anche le spese per le funzioni di polizia locale (funzione 3) e nel settore sociale (funzione 10) presentano *trend* crescenti, ma meno accentuati. Invece, le risorse impegnate correntemente per l'istruzione pubblica (funzione 4), per la gestione del territorio e dell'ambiente (funzione 9) e per i servizi produttivi (funzione 12) subiscono un calo notevole, in parte spiegato dal crescente ricorso delle amministrazioni comunali a processi di *outsourcing*. L'affidamento all'esterno di attività in precedenza svolte direttamente dalle amministrazioni trova una giustificazione nella rigidità più marcata di alcuni servizi, legata ad un particolare *mix* di fattori produttivi consumati, in cui i costi del personale dipendente coprono una quota rilevante.

Grafico 4.1 *Evoluzione della spesa corrente pro-capite per funzioni – medie regionali (1998-2003)*

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

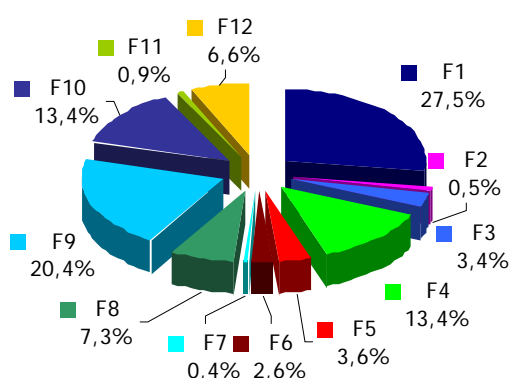
Interessanti spunti di riflessione possono derivare da un'analisi della composizione della spesa corrente per funzioni. I graf. 4.2 e 4.3 riportano le quote assorbite da ciascuna funzione negli anni estremi della serie storica considerata, permettendo di evidenziare in modo diretto e immediato i principali settori di impiego delle risorse comunali. Il riferimento alla composizione percentuale impone tuttavia un grado di attenzione maggiore nella lettura dei dati, essendo i valori complessivi diversi nell'ammontare.

Nel 2003 quasi 1/3 delle spese correnti dei Comuni veneti è destinata alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (funzione 1), in aumento rispetto alla quota coperta nel 1998 (27,5%). In ordine decrescente rispetto all'incidenza sul totale delle spese correnti, la funzione 10 relativa al settore sociale assorbe il 15,0% degli impegni ordinari, superando la funzione 9 relativa alla gestione del territorio e dell'ambiente, che passa dal 20,4% nel 1998 al 14,7% nel 2003. Gli impegni relativi all'istruzione pubblica (funzione 4) diminuiscono la loro incidenza di 2,9 punti percentuali, andando a coprire nel 2003 il 10,5% del totale della spesa corrente; per contro, le risorse impiegate nel settore della viabilità e dei trasporti (funzione 8), che come si è visto sopra subiscono un incremento considerevole nei sei esercizi finanziari analizzati, aumentano la loro quota passando da 7,3% nel 1998 a 10,3% nel 2003. Proseguendo, le spese per servizi produttivi (funzione 12) registrano un taglio consistente nell'incidenza sul titolo I della spesa (da 6,6% a 4,3%). Inoltre, la funzione relativa alla cultura e ai beni culturali (funzione 5) guadagna in quota assorbita sul totale della spesa corrente 0,6 punti percentuali, posizionandosi nel 2003 al 4,2%, come pure la funzione 3 relativa alla polizia municipale, il cui incremento è leggermente più accentuato. Infine, le risorse per le funzioni nel campo dello sviluppo economico (funzione 11) e per le funzioni relative alla giustizia (funzione 2) rimangono invariate in termini di incidenza sulla

spesa corrente (rispettivamente, 0,9% e 0,5%), mentre quelle destinate al settore turistico registrano un lieve incremento (da 0,4% a 0,5%).

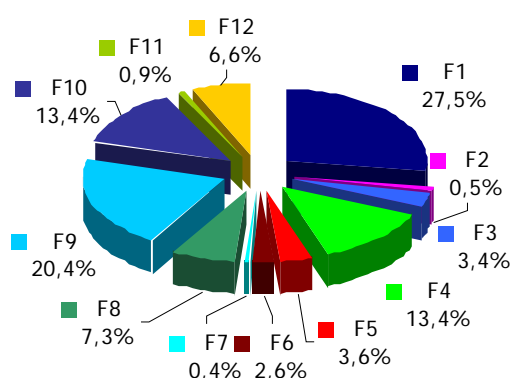
Dalla lettura delle variazioni nella composizione funzionale della spesa corrente, si possono trarre alcune considerazioni di ordine generale. La contrazione degli impegni relativi alla gestione del territorio e dell'ambiente (funzione 9) trova riscontro nei processi di esternalizzazione di servizi quali la gestione dei rifiuti solidi urbani ed il servizio idrico integrato; anche i servizi di distribuzione di energia elettrica e del gas sono oggetto di processi di *outsourcing*, contribuendo a determinare la riduzione dell'entità della funzione 12 relativa alla spesa per servizi produttivi. Quanto alla spesa per l'istruzione pubblica (funzione 4), invece, è il passaggio del personale A.T.A. nel 2000 dagli enti territoriali locali allo Stato ad incidere in modo determinante nella diminuzione della quota assorbita dalla funzione sul totale degli impegni correnti.

Grafico 4.2 *Composizione % della spesa corrente per funzioni – medie regionali (anno 1998)*



Spesa corrente totale p.c.: 698,18 € (prezzi costanti 2003)

Grafico 4.3 *Composizione % della spesa corrente per funzioni – medie regionali (anno 2003)*



Spesa corrente totale p.c.: 686,68 €

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Aggregando i Comuni per classi demografiche e riclassificando la spesa corrente nelle tre componenti principali – servizi istituzionali, a domanda individuale e produttivi – emergono alcune importanti considerazioni.

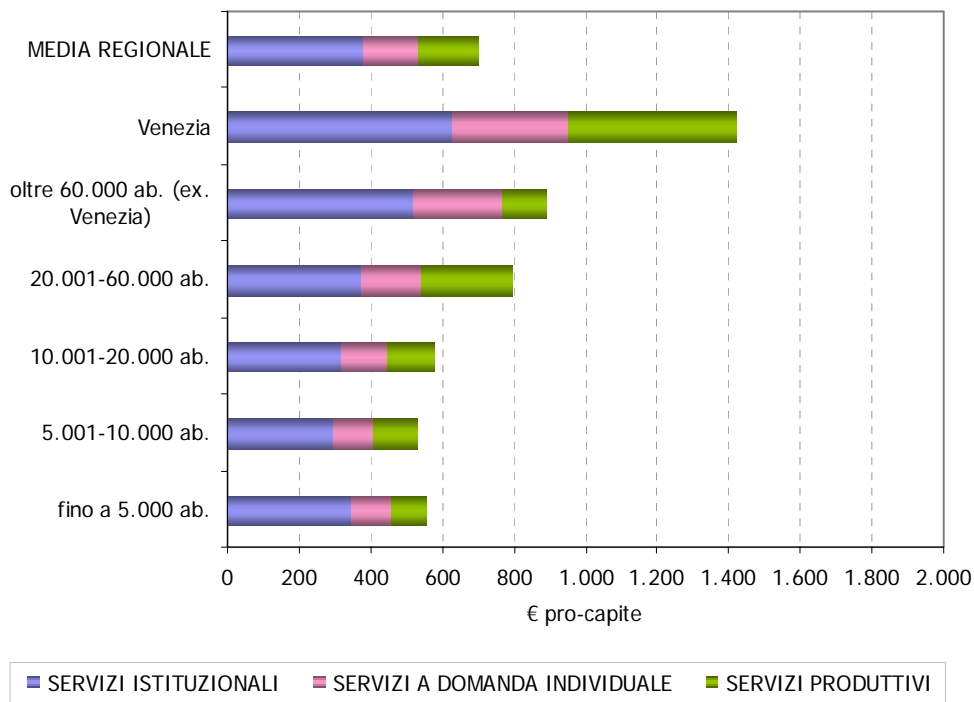
Innanzitutto, come si evince dai graf. 4.4 e 4.5, all'interno del contesto veneto sono rilevanti i differenziali di spesa tra le amministrazioni comunali di più grandi dimensioni e la molteplicità degli enti medio-piccoli, soprattutto per le risorse impegnate nella fornitura di servizi alla persona e alle imprese.

Inoltre, i municipi appartenenti alle classi demografiche comprese tra 5.000 e 60.000 abitanti evidenziano una contrazione rilevante della spesa corrente complessiva: a fronte di una sostanziale stabilità delle risorse impegnate per far fronte alle spese di natura istituzionale, nell'intervallo temporale 1998-2003 si registra una lieve crescita dei servizi a domanda individuale, non sufficiente tuttavia a compensare il forte ridimensionamento di quelli a carattere produttivo. I Comuni fino a 5.000 abitanti, invece, non essendo interessati alle disposizioni del Patto di Stabilità Interno (cfr. Quadro 2.1), in particolare per quanto riguarda il tetto alla crescita della spesa, aumentano sensibilmente la spesa corrente, arrivando a

sfiocare i 600 € pro-capite nel 2003, collocandosi così su livelli superiori alle due classi comprese tra 5.001 e 20.000 abitanti e accorciando la distanza rispetto alla classe di enti di medie dimensioni (20.001-60.000 abitanti); rispetto alle singole componenti di spesa, sono i servizi istituzionali e quelli a domanda individuale a beneficiare dell'incremento, mentre quelli produttivi subiscono anche per questa fascia di enti un calo.

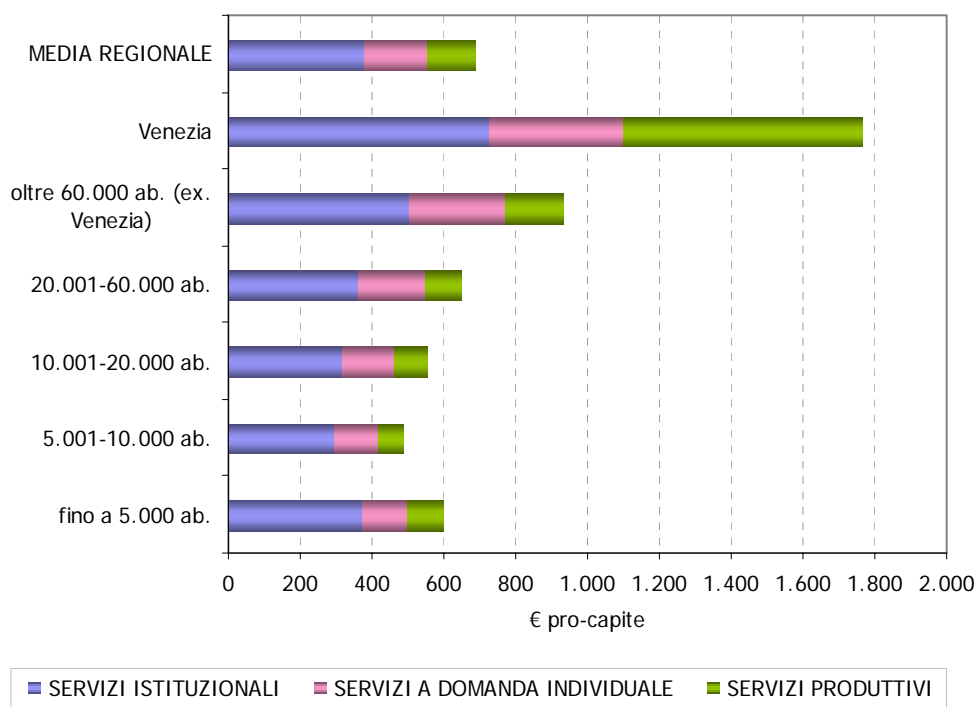
Infine, un discorso a parte meritano i capoluoghi di provincia con più di 60.000 abitanti, il Comune di Venezia in particolare. Nei primi la spesa corrente evidenzia un *trend* crescente, registrando un +4,2% nell'intervallo temporale considerato; le spese per servizi istituzionali si riducono del 2,3%, mentre aumentano quelle per servizi alla persona e al tessuto produttivo. Il capoluogo lagunare, invece, caratterizzato da elevati livelli di spesa corrente, vede crescere in modo sostenuto le risorse impegnate annualmente in tutti i comparti, in modo particolare quello dei servizi produttivi.

Grafico 4.4 Spesa corrente pro-capite per grandi aggregati nei Comuni suddivisi per classi demografiche – anno 1998



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.5 Spesa corrente pro-capite per grandi aggregati nei Comuni suddivisi per classi demografiche – anno 2003



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

4.2. La differenziazione dei comportamenti di spesa corrente

Acquisito il quadro regionale dell'evoluzione della destinazione funzionale della spesa corrente, è opportuno approfondire i comportamenti dei Comuni in merito alla fornitura di servizi, considerando gli enti singolarmente, per cercare di cogliere i tratti salienti e la linea evolutiva del *welfare* municipale in Veneto.

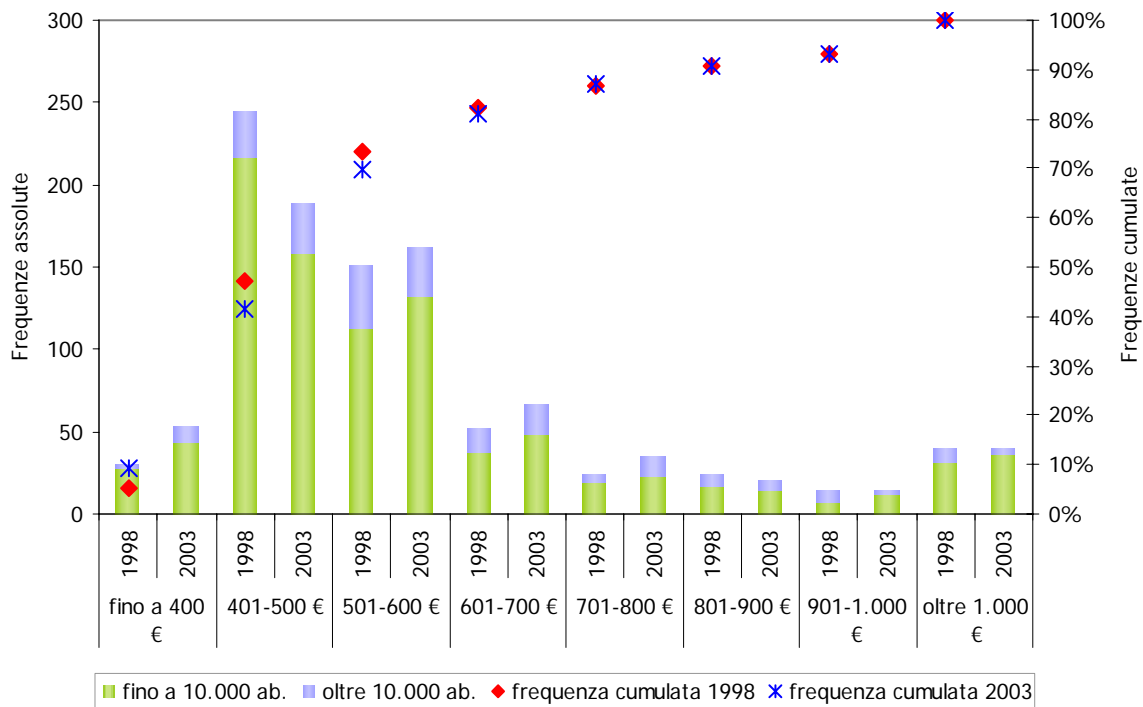
Organizzando una distribuzione delle amministrazioni comunali per intervalli di spesa corrente pro-capite si ottiene un quadro sintetico dei diversi gradi di erogazione dei servizi a livello comunale.

Il graf. 4.6 riporta, per gli anni estremi della serie storica disponibile, la frequenza assoluta, con distinzione dei Comuni fino 10.000 abitanti da quelli oltre 10.000 abitanti, e la frequenza cumulata degli enti comunali veneti per ciascuna delle otto classi di spesa corrente individuate. È opportuno ricordare che gli enti comunali fino a 10.000 abitanti al 31.12.2003 risultano essere l'80,6% del totale dei municipi veneti.

Nel 2003 quasi il 70% dei municipi del Veneto evidenzia una spesa corrente per residente non superiore ai 600 € e quasi 1/3 si colloca nella fascia compresa tra 401 e 500 € pro-capite. È opportuno sottolineare che si tratta in misura prevalente di piccole amministrazioni fino a 10.000 abitanti, che appaiono concentrate nelle classi inferiori di spesa, mentre i Comuni oltre 10.000 abitanti risultano distribuiti più equamente. È interessante anche notare come la classe più elevata (oltre 1.000 € pro-capite) veda la presenza di numerosi piccoli enti: accanto ai due capoluoghi di Venezia e Verona e a due dei principali Comuni a forte turismo balneare (San Michele al Tagliamento e Caorle), si posizionano molti municipi a

basso livello residenziale ma a forte vocazione turistica di montagna. Rispetto al 1998, la classe modale (401-500 € pro-capite) si ridimensiona notevolmente nella frequenza assoluta, in misura prevalente per effetto dello spostamento delle amministrazioni fino a 10.000 abitanti nelle classi di spesa contigue. In particolare, la classe inferiore (fino a 400 € pro-capite) cresce di importanza nei sei anni considerati, passando dal 5,2% al 9,1% degli enti veneti; all'interno di tale dinamica sono comunque soprattutto i Comuni più grandi a registrare una variazione più marcata, essendo nel 2003 l'8,1% del totale degli oltre 10.000 abitanti a collocarsi in tale fascia di spesa corrente a fronte dell'1,8% nel 1998. Per contro, nelle classi oltre 800 € per residente, i Comuni di maggiori dimensioni diminuiscono nel tempo.

Grafico 4.6 Distribuzione dei Comuni veneti per classi di spesa corrente pro-capite – prezzi costanti 2003 (anni 1998 e 2003)



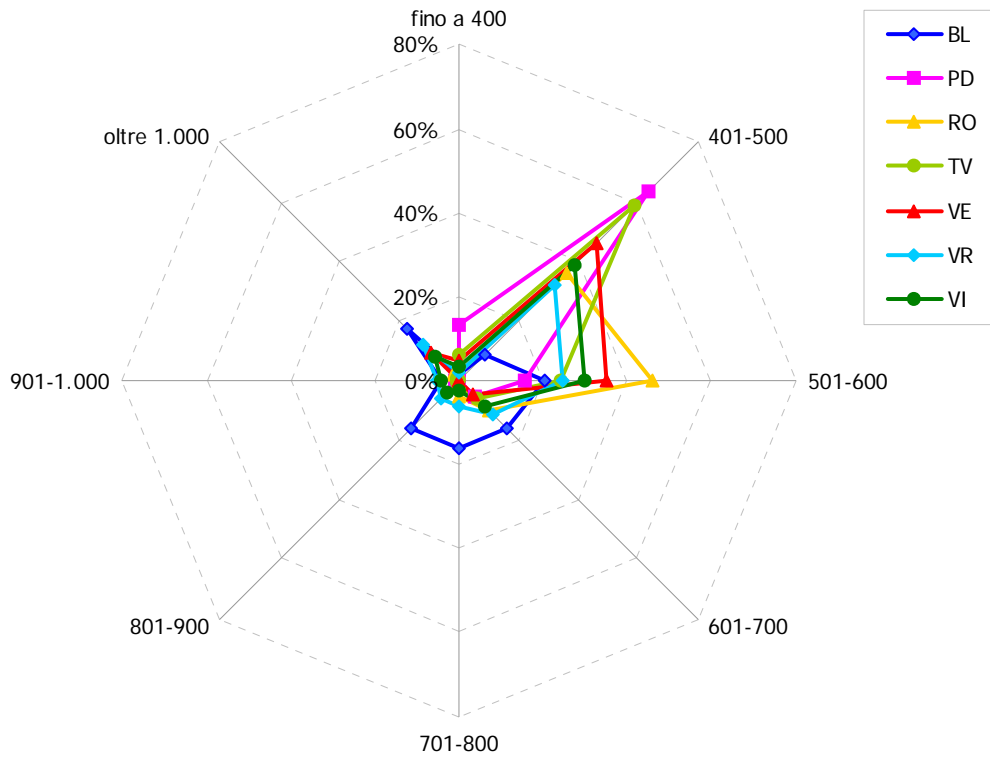
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Il quadro si arricchisce di nuovi elementi di riflessione se si acquisiscono informazioni in merito alle differenze territoriali. I graffi. 4.7 e 4.8 riportano per ciascuna provincia di appartenenza delle amministrazioni comunali venete la percentuale di enti che si posiziona, nel 1998 e nel 2003, in ognuna delle otto classi di spesa corrente.

Nel primo anno analizzato sono i Comuni delle province di Padova, Treviso e Rovigo a concentrarsi nelle prime tre classi di spesa corrente; in particolare, nella classe modale (401-500 € pro-capite) si colloca il 63,5% dei municipi padovani e il 58,9% di quelli trevigiani, mentre la maggior parte degli enti rodigini (46,0%) ha livelli medi di spesa corrente compresi tra 501 e 600 € pro-capite.

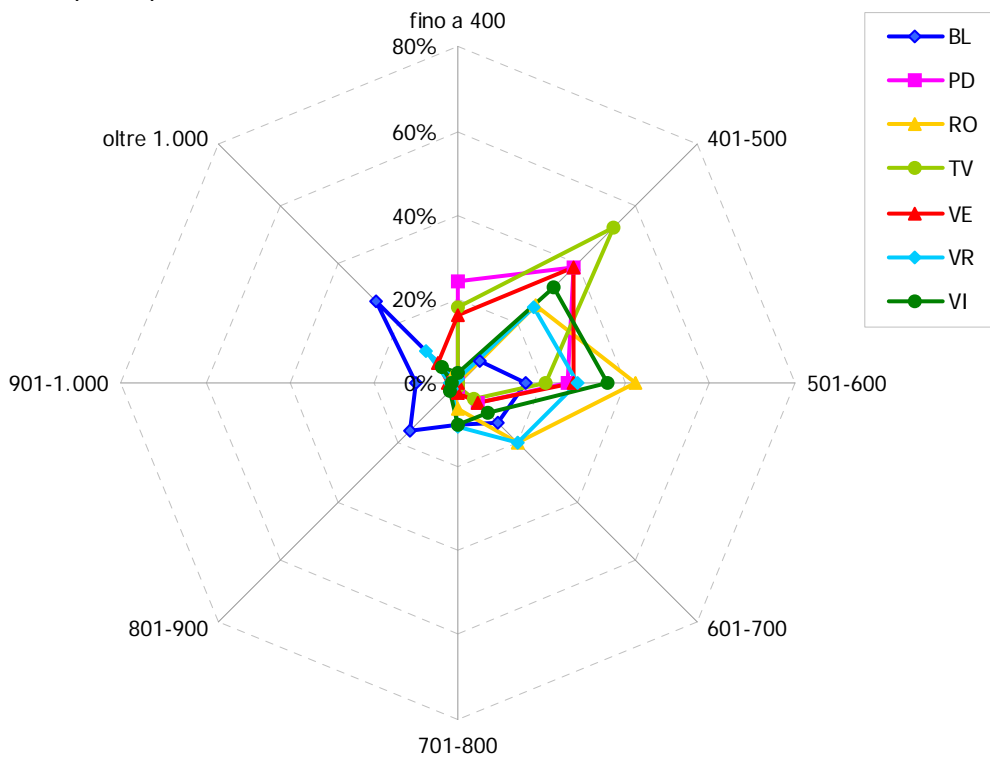
VII Rapporto Nobel

Grafico 4.7 Posizionamenti dei Comuni veneti aggregati per provincia di appartenenza in classi di spesa corrente pro-capite – anno 1998



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.8 Posizionamenti dei Comuni veneti aggregati per provincia di appartenenza in classi di spesa corrente pro-capite – anno 2003



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

La fascia inferiore di spesa fino a 400 € è occupata in misura prevalente dalle amministrazioni delle province di Padova e Treviso. Le amministrazioni veneziane sono anch'esse concentrate nelle prime classi di spesa, anche se vi sono, oltre al capoluogo, altri tre municipi con livelli tra i più elevati di risorse impiegate (Caorle, Iesolo e San Michele al Tagliamento). Nelle altre province i Comuni sono maggiormente distribuiti tra le classi di spesa corrente, in particolare, per le peculiarità più volte richiamate, le amministrazioni bellunesi caratterizzate da importanti flussi turistici.

Nell'intervallo temporale preso in considerazione, i rapporti di composizione subiscono rilevanti modifiche. Innanzitutto, come è rappresentato nel graf. 4.9 relativo al 2003, i Comuni della provincia di Padova si riposizionano, andando ad incrementare la fascia di spesa più bassa e quella immediatamente superiore compresa tra 501 e 600 € pro-capite. Tale dinamica caratterizza, seppur in misura più contenuta, anche le amministrazioni delle altre province, in particolare quelle di Treviso. Inoltre, tra i municipi di Belluno aumenta in modo consistente la quota di coloro che hanno livelli di spesa relativamente molto elevati: nel 2003 il 27,5% degli enti bellunesi si posiziona nella classe più alta con oltre 1.000 € pro-capite di risorse utilizzate per interventi di natura ordinaria.

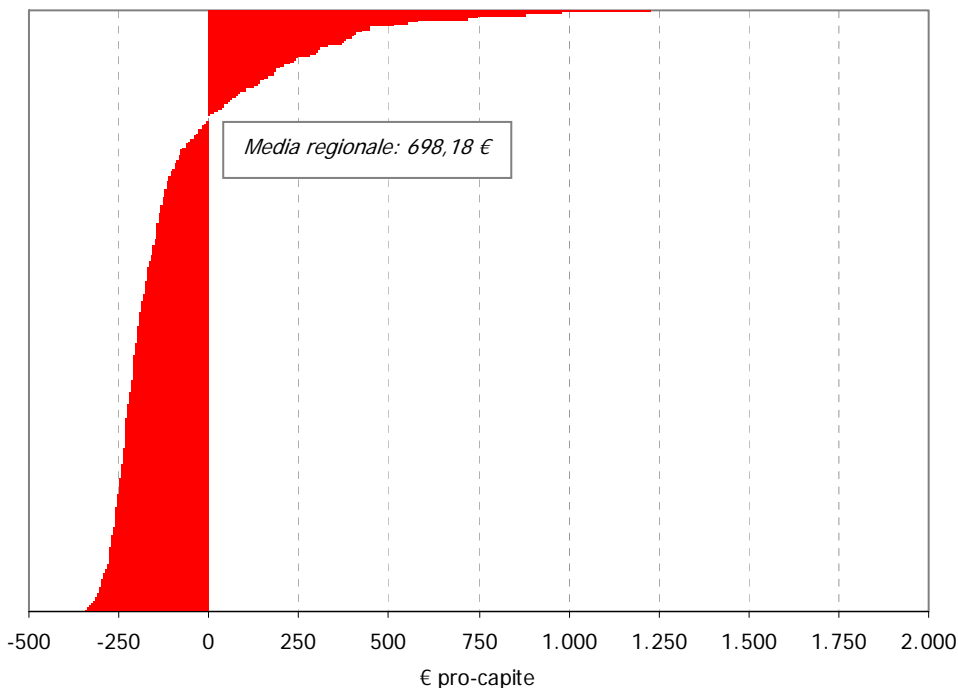
Scendendo maggiormente nel dettaglio, è possibile ordinare i singoli Comuni sulla base della differenza rispetto alla spesa media regionale espressa in termini pro-capite, per ciascuno dei tre macro aggregati (servizi istituzionali, a domanda individuale e produttivi).

I graf. 4.9 e 4.10 rappresentano il posizionamento delle amministrazioni venete nei due anni estremi della serie storica presa in considerazione per quanto riguarda la spesa corrente complessiva. A fronte della contrazione delle risorse impegnate correntemente (cfr. cap.2), la dispersione attorno alla media aumenta nel periodo 1998-2003, come graficamente evidenzia l'allargamento delle code sia per i valori più bassi che per quelli più elevati. Dalla tab. 4.1 emerge che nel primo anno analizzato i Comuni che stanno sotto la media sono l'82,2%, mentre nel 2003 tale quota si riduce all'80,0%. Oltre ai capoluoghi con più di 60.000 abitanti, sopra la media regionale si colloca nel 1998 il 18,9% dei piccoli enti fino a 5.000 abitanti, il 9,2% di quelli appartenenti alla fascia 5.001-10.000 abitanti, il 13,6% di quelli tra 10.001 e 20.000 abitanti e il 50,0% delle amministrazioni di medie dimensioni (20.001-60.000 abitanti). Nel 2003, invece, aumenta la quota dei Comuni fino a 5.000 abitanti (24,1%) e tra 10.001 e 20.000 abitanti (17,1%), mentre diminuisce la percentuale relativa agli enti della fascia 5.001-10.000 abitanti (7,1%), ma soprattutto quella dei municipi di medie dimensioni con un numero di residenti compreso tra 20.001 e 60.000 (33,3%).

Tabella 4.1 *Posizionamenti dei Comuni veneti rispetto alla spesa corrente media regionale*

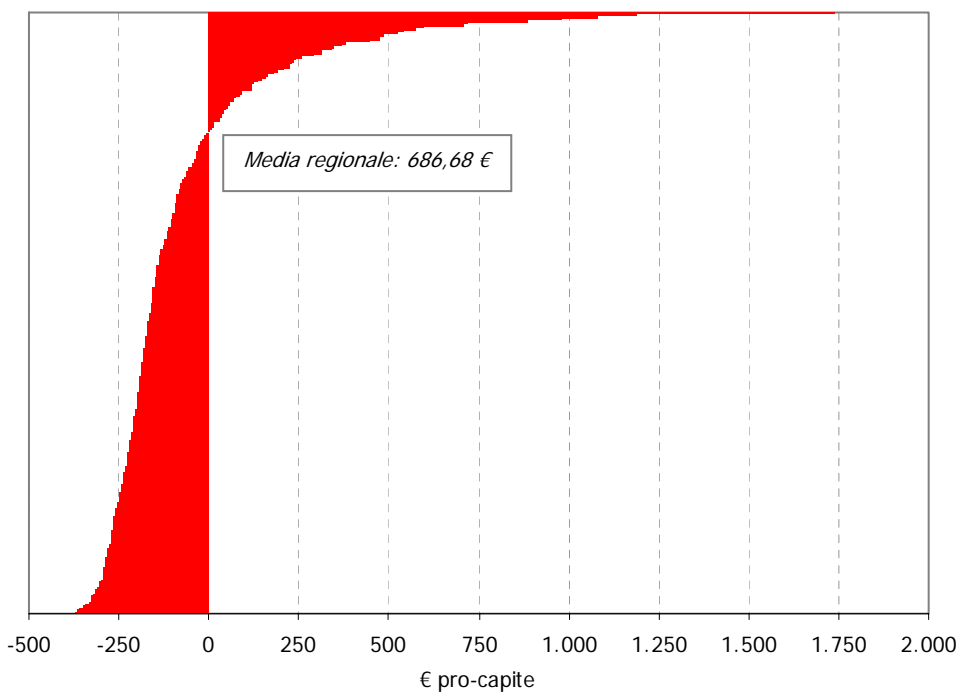
	1998				2003			
	sotto la media		sopra la media		sotto la media		sopra la media	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
fino a 5.000 ab.	266	81,1%	62	18,9%	249	75,9%	79	24,1%
5.001-10.000 ab.	128	90,8%	13	9,2%	131	92,9%	10	7,1%
10.001-20.000 ab.	70	86,4%	11	13,6%	68	82,9%	14	17,1%
20.001-60.000 ab.	12	50,0%	12	50,0%	16	66,7%	8	33,3%
oltre 60.000 ab.		0,0%	5	100,0%		0,0%	5	100,0%
Totale	476	82,2%	103	17,8%	464	80,0%	116	20,0%

Grafico 4.9 Differenze rispetto alla spesa corrente media regionale complessiva – prezzi costanti 2003 (anno 1998)



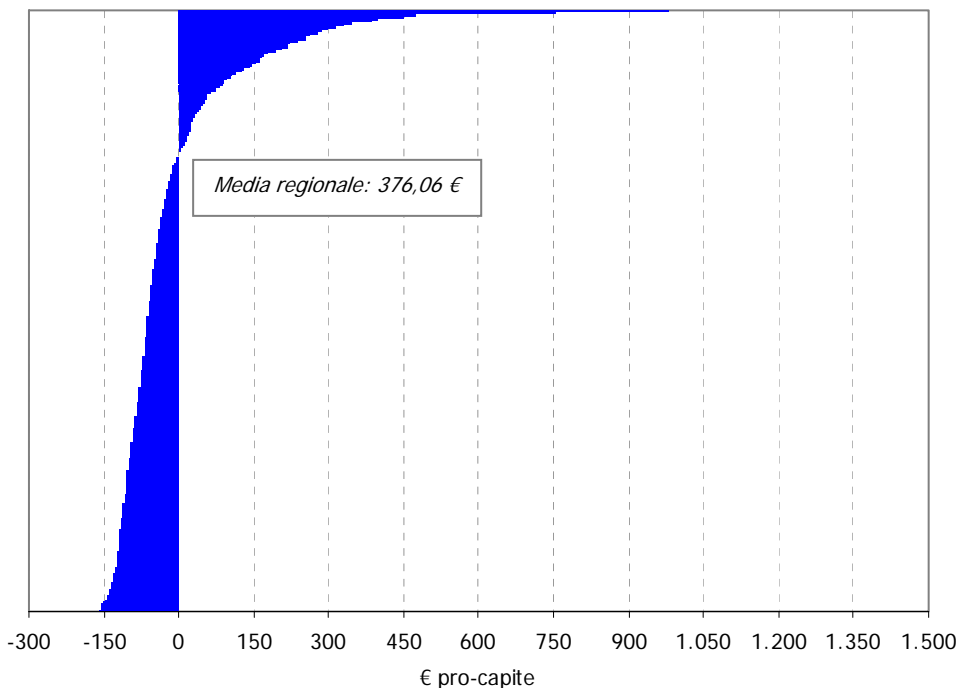
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.10 Differenze rispetto alla spesa corrente media regionale complessiva (anno 2003)



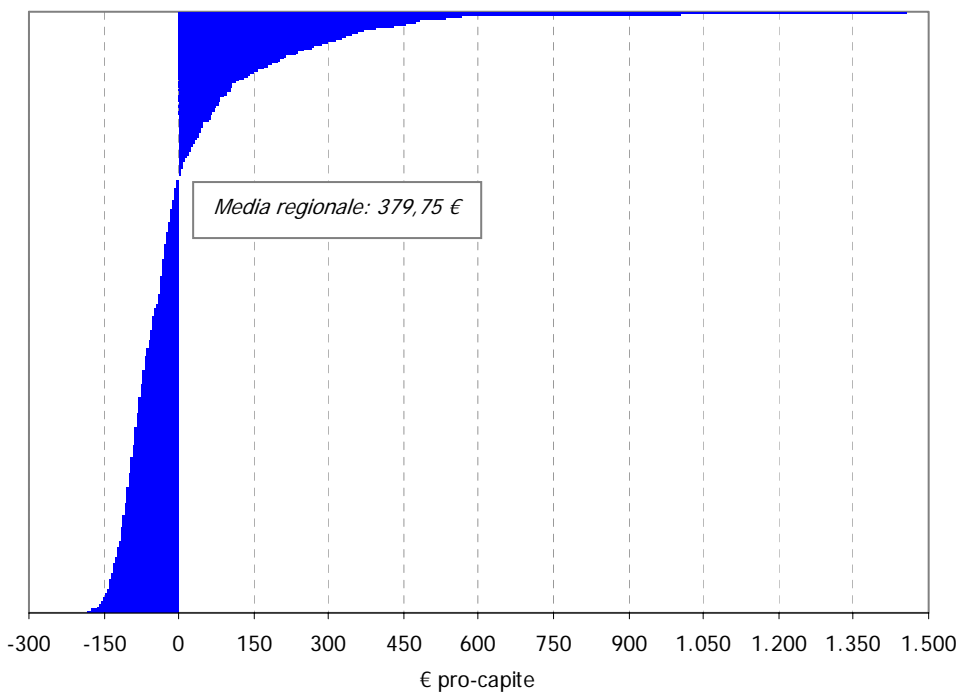
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.11 Differenze rispetto alla spesa corrente media regionale per servizi istituzionali – prezzi costanti 2003 (anno 1998)



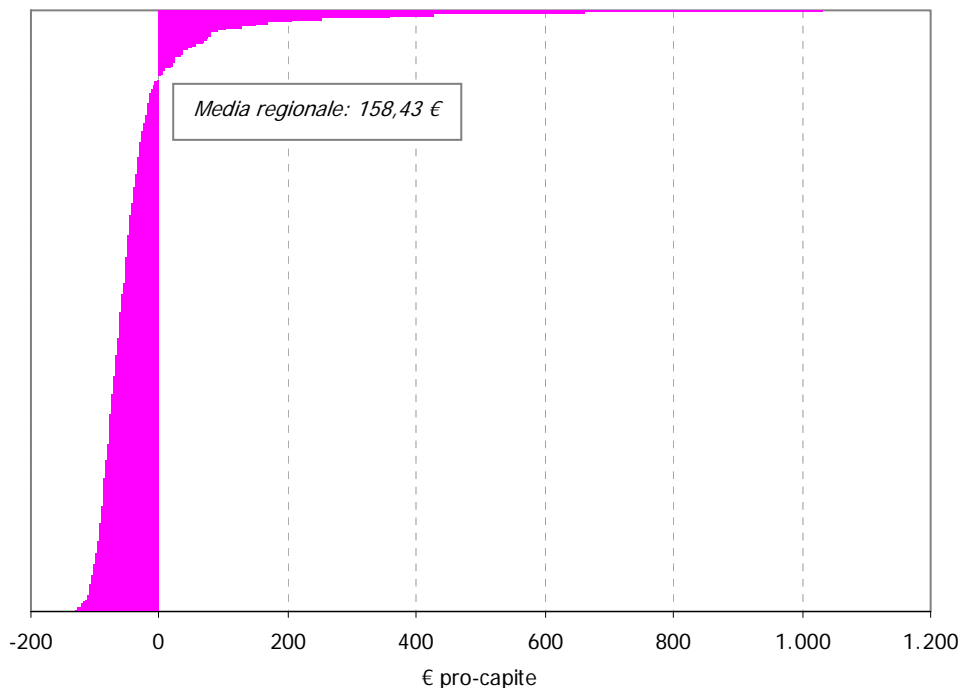
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.12 Differenze rispetto alla spesa corrente media regionale per servizi istituzionali (anno 2003)



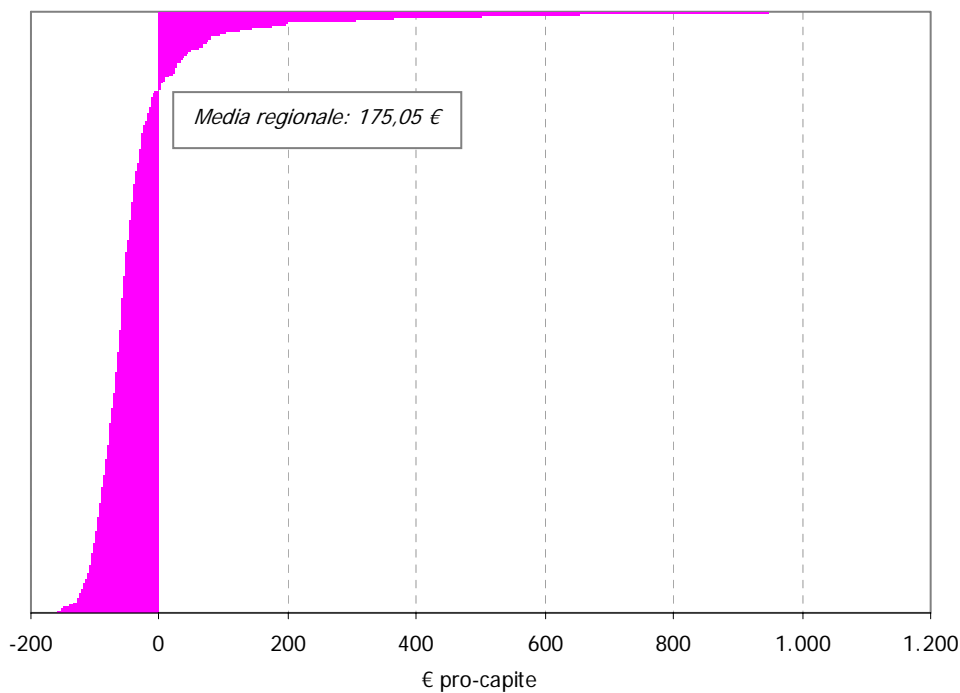
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.13 *Differenze rispetto alla spesa corrente media regionale per servizi a domanda individuale – prezzi costanti 2003 (anno 1998)*



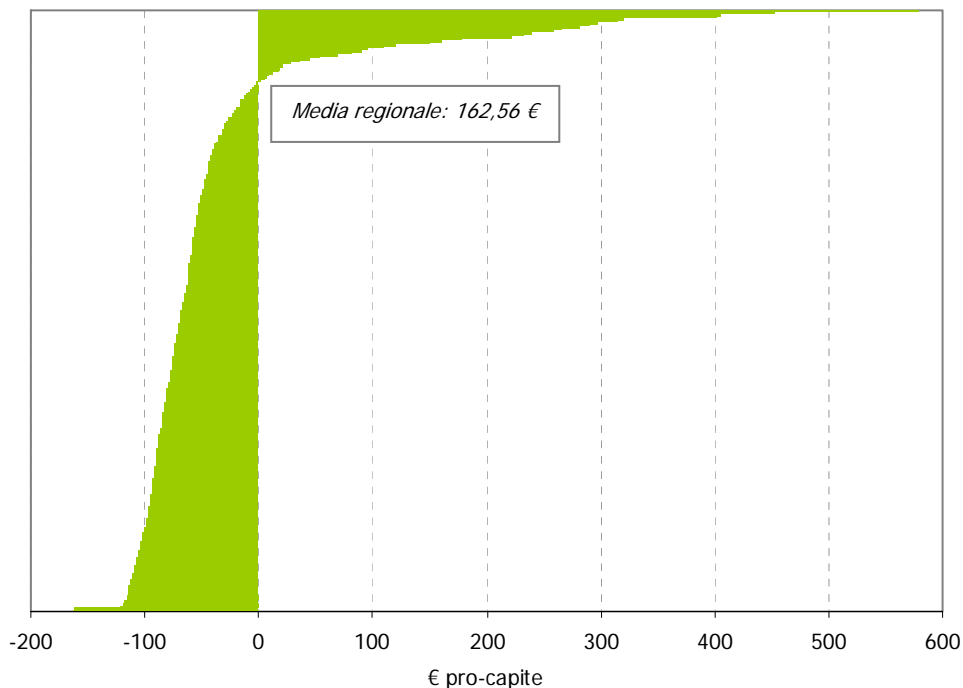
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.14 *Differenze rispetto alla spesa corrente media regionale per servizi a domanda individuale (anno 2003)*



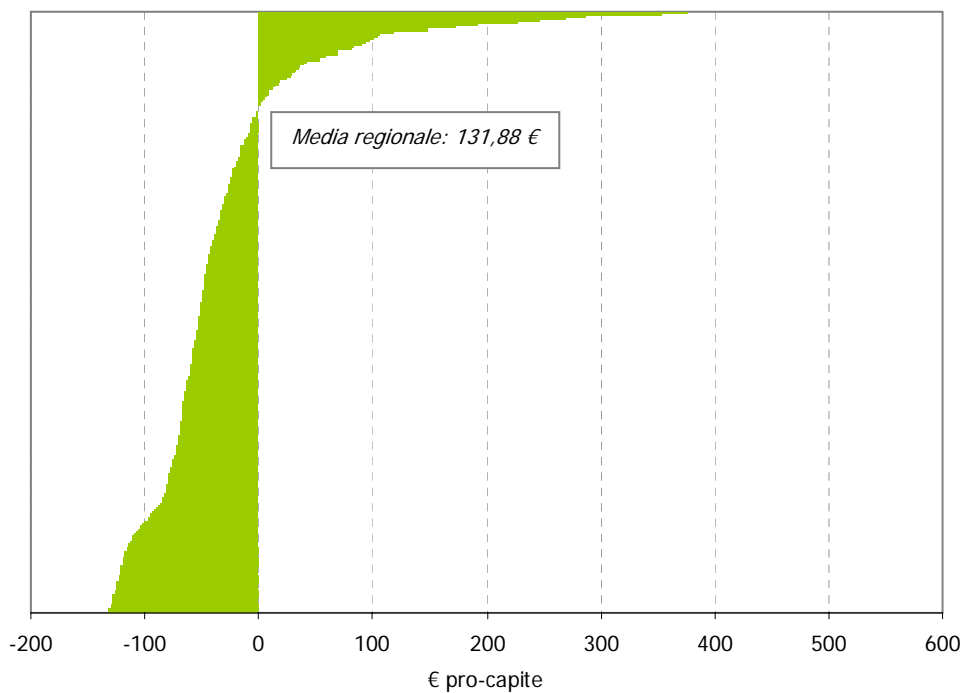
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.15 *Differenze rispetto alla spesa corrente media regionale per servizi produttivi – prezzi costanti 2003 (anno 1998)*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 4.16 *Differenze rispetto alla spesa corrente media regionale per servizi produttivi (anno 2003)*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

I servizi istituzionali evidenziano valori medi distribuiti abbastanza equamente ad eccezione dei valori particolarmente elevati raggiunti dai municipi più piccoli, mentre i servizi a domanda individuale presentano una situazione fortemente sbilanciata, con l'87,1% dei Comuni sotto la media nel 2003; rispetto al 1998 aumenta la dispersione soprattutto nella fascia sotto la media.

Per quanto riguarda i servizi produttivi, nel 2003 è evidente l'aumento della variabilità nei valori più bassi; tali amministrazioni arrivano quasi ad azzerare le risorse destinate allo sviluppo economico del territorio, alla gestione diretta dei servizi produttivi, incluse le farmacie, dei trasporti pubblici locali, del servizio idrico integrato e dello smaltimento dei rifiuti urbani.

4.3. Un approfondimento sui comportamenti di spesa corrente

Le trasformazioni demografiche possono esercitare impatti significativi sui bilanci comunali, sia sotto il profilo delle entrate tributarie che sul versante della spesa corrente destinata a finanziare i servizi alle persone e alle famiglie; le politiche pubbliche locali sono quindi particolarmente sensibili alle variazioni nella consistenza assoluta e nella distribuzione territoriale della popolazione, soprattutto di alcune fasce di cittadini, in primo luogo giovani e anziani. Sebbene la dinamica demografica non sia l'unica variabile ad influire sui comportamenti di spesa delle amministrazioni comunali, né la popolazione sia l'unico indicatore del livello di bisogni sociali, è interessante osservare la relazione esistente tra le relative variazioni.

Il graf. 4.17 riporta le variazioni intervenute tra il 1998 e il 2003 nella popolazione residente (asse delle ascisse) e nella spesa corrente espressa in termini pro-capite e deflazionata (asse delle ordinate) per ciascuno dei Comuni veneti classificati per classi demografiche. La suddivisione in quadranti consente di identificare quattro situazioni in cui trovano collocazione gli enti: variazioni positive per entrambe le variabili (I quadrante), popolazione residente in aumento e spesa corrente pro-capite in diminuzione (II quadrante), variazioni negative per entrambe le variabili (III quadrante) e popolazione in diminuzione e spesa in aumento (IV quadrante). La linea che taglia il grafico a metà identifica, invece, tre situazioni: i Comuni che si collocano lungo la linea evidenziano variazioni (sia positive che negative) della spesa corrente pro-capite proporzionali alle relative variazioni della popolazione residente; in quelli che si posizionano sopra la linea le variazioni della spesa sono superiori alle variazioni della popolazione, mentre in quelli che si collocano sotto le variazioni della spesa sono inferiori a quelle della popolazione.

Dalla lettura del grafico è evidente che la maggior parte delle amministrazioni comunali venete si posiziona nel I quadrante, registrando variazioni positive sia per i residenti (cfr. cap. 1) sia per la spesa corrente, e che gli enti collocati sopra la linea superano quelli che stanno sotto.

I Comuni più piccoli si posizionano prevalentemente nel I e nel IV quadrante, mentre le amministrazioni tra 5.001 e 10.000 abitanti si distribuiscono quasi esclusivamente tra il I e il II quadrante, come pure gli enti appartenenti alla classe demografica 10.001-20.000 abitanti. Invece, i Comuni di medio-grandi dimensioni (20.001-60.000 abitanti) si collocano per la maggior parte nel II quadrante e i capoluoghi con più di 60.000 abitanti si distribuiscono nei

quattro quadranti con Venezia posizionata nel IV, essendosi la sua popolazione ridotta per effetto della costituzione nel 1999 del Comune di Cavallino-Treporti.

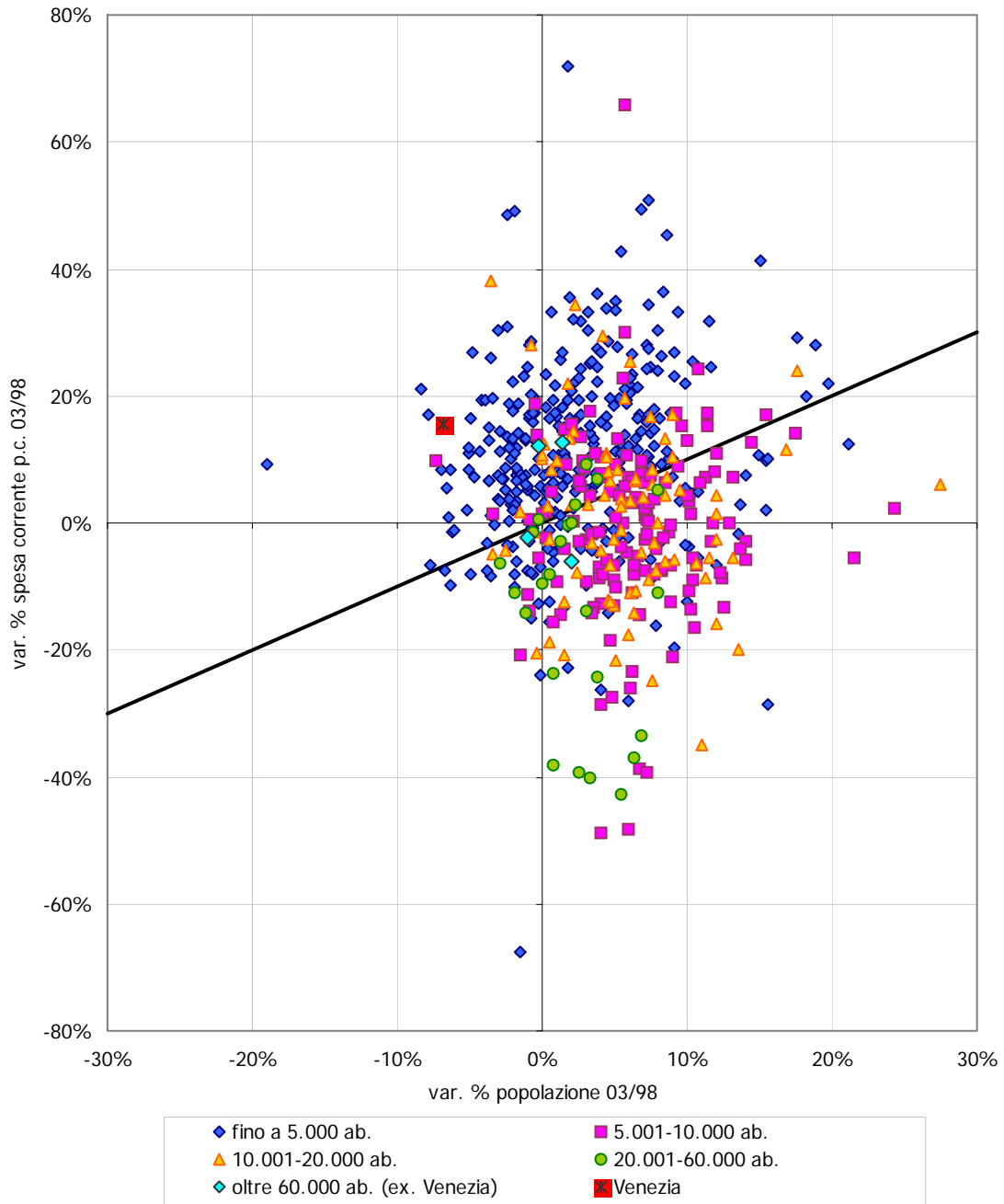
Di particolare interesse è la situazione rappresentata dai municipi che, collocandosi sotto la linea, si posizionano nel II quadrante. Come evidenzia la tab. 4.2, si tratta di 155 amministrazioni, per la maggior parte appartenenti alla classe dimensionale 5.001-10.000 abitanti e alla provincia di Treviso. Rispetto a ciascuna classe demografica, è quella 20.001-60.000 abitanti ad avere la quota prevalente di enti collocata nel II quadrante (58,3%).

Le variazioni negative più consistenti sul versante della spesa corrente pro-capite riguardano i municipi di medio-grandi dimensioni (20.001-60.000 abitanti) in cui sono state avviate importanti operazioni di esternalizzazione dei servizi, in molti casi attraverso la creazione di società di diritto privato a prevalente capitale pubblico (affidamento *in house*). A fronte di una sostanziale tenuta dei livelli di spesa relativa ai servizi istituzionali e a domanda individuale, infatti, la riduzione della spesa corrente complessiva è determinata in misura prevalente dalla forte contrazione delle risorse impegnate nella fornitura diretta di servizi produttivi a carattere economico.

Tabella 4.2 *Comuni veneti con popolazione in aumento e spesa corrente pro-capite in diminuzione (confronto 1998-2003)*

	CLASSE DEMOGRAFICA					Totale	% II quadr. per provincia	% <i>sul tot. provincia</i>
	fino a 5.000 ab.	5.001-10.000 ab.	10.001-20.000 ab.	20.001-60.000 ab.	oltre 60.000 ab.			
PROVINCIA								
BL	3	1		1		5	3,2%	7,2%
PD	4	14	6			24	15,5%	23,3%
RO		1	1	1		3	1,9%	6,0%
TV	8	25	8	4		45	29,0%	47,4%
VE		7	8	2		17	11,0%	38,6%
VR	11	9	7	2		29	18,7%	29,6%
VI	14	9	4	4	1	32	20,6%	26,4%
Totale	40	66	34	14	1	155	100,0%	
% II quadr. per classe	25,8%	42,6%	21,9%	9,0%	0,6%	100,0%		
<i>% sul tot. classe dem.</i>	12,2%	46,8%	41,5%	58,3%	20,0%			

Grafico 4.17 *Variazione della popolazione e variazione della spesa corrente pro-capite nei Comuni veneti tra il 1998 e il 2003*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

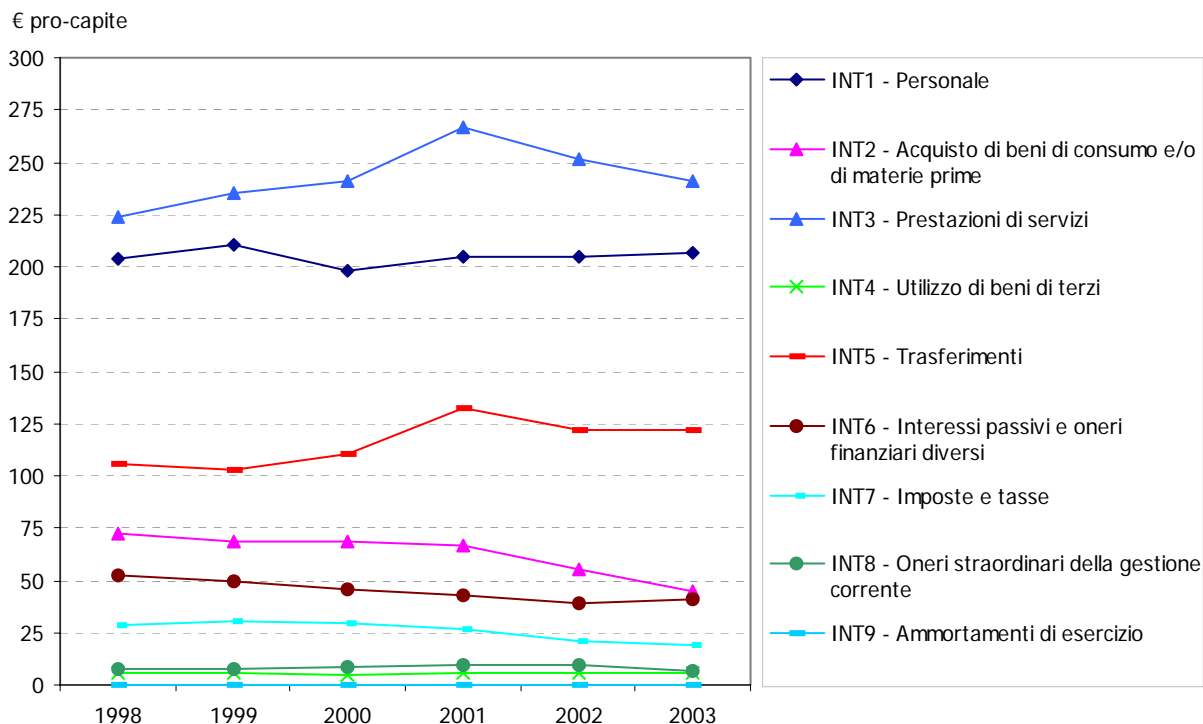
5. La natura della spesa corrente

Accanto all'analisi funzionale della spesa corrente, orientata a verificare la destinazione delle risorse in relazione alle diverse attività svolte dall'ente, si presenta particolarmente significativa l'analisi per natura, in relazione alla tipologia dei fattori consumati nei processi produttivi dell'azienda pubblica comune. L'analisi per interventi si presta a fornire utili informazioni sulle diverse strategie adottate dagli enti comunali nel rispondere ai bisogni della collettività, in particolare sulle combinazioni tra soluzioni di internalizzazione e di esternalizzazione di servizi. Nei casi in cui modesti livelli di strategicità dei servizi si combinano con altrettanto modesti livelli di competenze presenti all'interno degli enti con riferimento a tali ambiti, l'attivazione di operazioni di esternalizzazione o dismissione di attività hanno importanti effetti sui bilanci comunali: tipicamente si ridurrà la spesa per il personale ed aumenteranno le risorse impegnate per le prestazioni di servizi nonché quelle trasferite.

5.1. Il quadro regionale: aumentano le risorse trasferite dai Comuni veneti

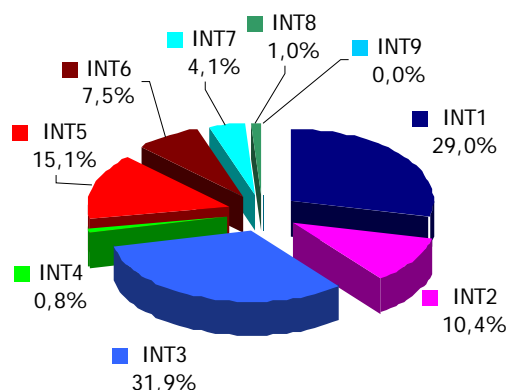
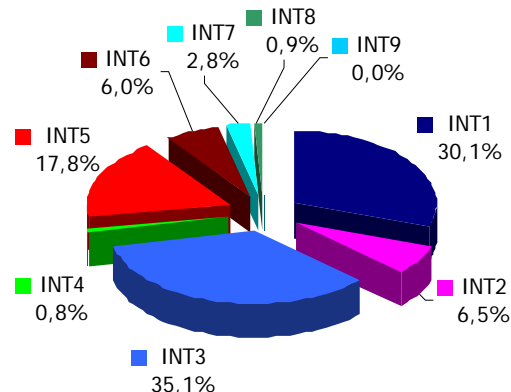
Nel periodo 1998-2003, a fronte di un andamento complessivamente decrescente delle spese correnti impegnate dall'insieme dei Comuni del Veneto, emergono dinamiche differenti delle risorse relative all'acquisizione dei vari fattori produttivi impiegati.

Il graf. 5.1 evidenzia i *trend* medi regionali degli interventi di spesa corrente espressi in termini pro-capite e a prezzi costanti 2003. Le spese per il personale (intervento 1), dopo la flessione del 2000 legata al passaggio del personale A.T.A. allo Stato, si riportano ai livelli del 1998 nei due anni successivi e registrano un lieve aumento nel 2003. Invece, gli acquisti per beni di consumo e materie prime (intervento 2) subiscono un importante calo (-38,9%), particolarmente marcato a partire dal 2002. Le prestazioni di servizi (intervento 3), mantenendosi costantemente ai livelli più alti, aumentano progressivamente e a ritmi sostenuti fino al 2001, per riportarsi nel 2003 ai livelli del 2000: a partire dal 2002, infatti, il Patto di Stabilità Interno impone un tetto alla crescita delle spese correnti. L'utilizzo di beni di terzi (intervento 4), collocandosi tra i livelli più bassi, registra una lieve flessione nell'intervallo temporale considerato. I trasferimenti (intervento 5) evidenziano un *trend* crescente con un picco nel 2001, stabilizzandosi nei due anni successivi su un livello pari ad un +15,2% rispetto al 1998. I costi della gestione finanziaria (intervento 6) diminuiscono (cfr. cap. 3), come pure gli oneri fiscali a carico degli enti comunali (intervento 7). Infine, gli oneri straordinari della gestione corrente (intervento 8) evidenziano un aumento progressivo fino al 2002 per subire una contrazione nel 2003, mentre gli ammortamenti di esercizio (intervento 9), riguardando solo poche amministrazioni, presentano valori pro-capite medi regionali quasi nulli.

Grafico 5.1 *Evoluzione della spesa corrente pro-capite per interventi – medie regionali (1998-2003)*

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Focalizzando l'attenzione sulla composizione percentuale della spesa corrente per interventi con l'ausilio dei graffi 5.2 e 5.3, si nota facilmente che le voci che incidono maggiormente sul totale sono quelle relative alle prestazioni di servizi, al personale, ai trasferimenti, agli acquisti di beni di consumo e materie prime e al pagamento di interessi passivi e oneri finanziari diversi. Tuttavia, se si prendono in considerazione gli anni estremi della serie storica analizzata, pur mantenendosi invariate le posizioni in termini di incidenza, emergono importanti variazioni nella composizione, con fattori produttivi che accrescono il loro peso e altri che invece lo riducono. Innanzitutto si allarga la differenza tra la quota assorbita dalle spese per il personale (intervento 1), che nei sei esercizi finanziari passano dal 29,0% al 30,1%, e quella relativa alle prestazioni di servizi (intervento 3), che raggiungono un'incidenza del 35,1% nel 2003, a fronte del 31,9% nel 1998. I trasferimenti (intervento 5) incrementano in modo consistente la loro quota che si attesta al 17,8% nel 2003. Per contro, gli acquisti di beni di consumo e materie prime (intervento 2) registrano una forte contrazione del loro peso sulla composizione complessiva della spesa corrente, passando dal 10,4% al 6,5%, come pure gli interessi passivi e gli oneri finanziari (intervento 6) che perdono 1,5 punti percentuali e assorbono il 6,0% delle risorse impegnate nel 2003. Anche le imposte e le tasse (intervento 7) riducono la loro incidenza, passando dal 4,1% al 2,8%. Infine, quote residuali e pressoché costanti sono coperte dagli oneri straordinari della gestione corrente (intervento 8) e dall'utilizzo di beni di terzi (intervento 4).

Grafico 5.2 *Composizione % della spesa corrente per interventi – medie regionali (anno 1998)***Grafico 5.3** *Composizione % della spesa corrente per interventi – medie regionali (anno 2003)*

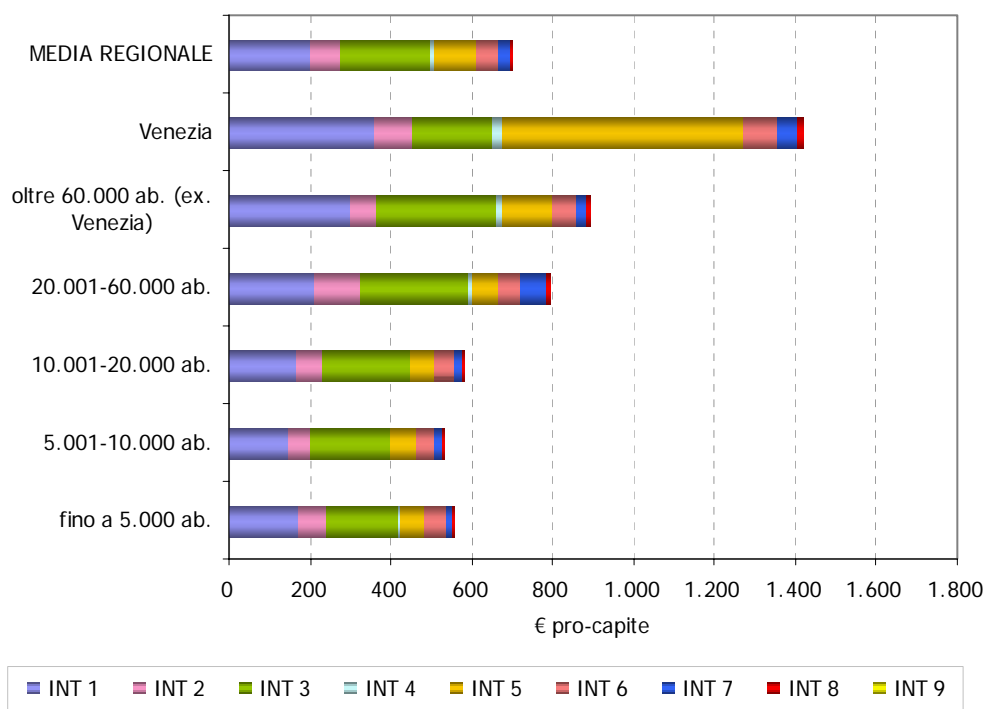
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Proseguendo con una lettura per classi demografiche, emergono interessanti considerazioni in merito alla composizione della spesa corrente per interventi.

Come è possibile notare dai graf. 5.4 e 5.5, la spesa per il personale (intervento 1) presenta una certa omogeneità fra le diverse classi, ad eccezione dei capoluoghi con più di 60.000 abitanti, e si mantiene negli anni a livelli pressoché invariati, con un lieve incremento solo per i Comuni più piccoli fino a 5.000 abitanti. A tale proposito è importante ricordare che questo intervento di spesa corrente non esaurisce gli impegni che le amministrazioni comunali realizzano in materia di personale; inoltre, si tratta di risorse caratterizzate da un elevato grado di rigidità, sulle quali non si possono esercitare manovre nel breve periodo né di natura restrittiva per vincoli contrattuali, né di natura espansiva per le disposizioni derivanti dal PSI.

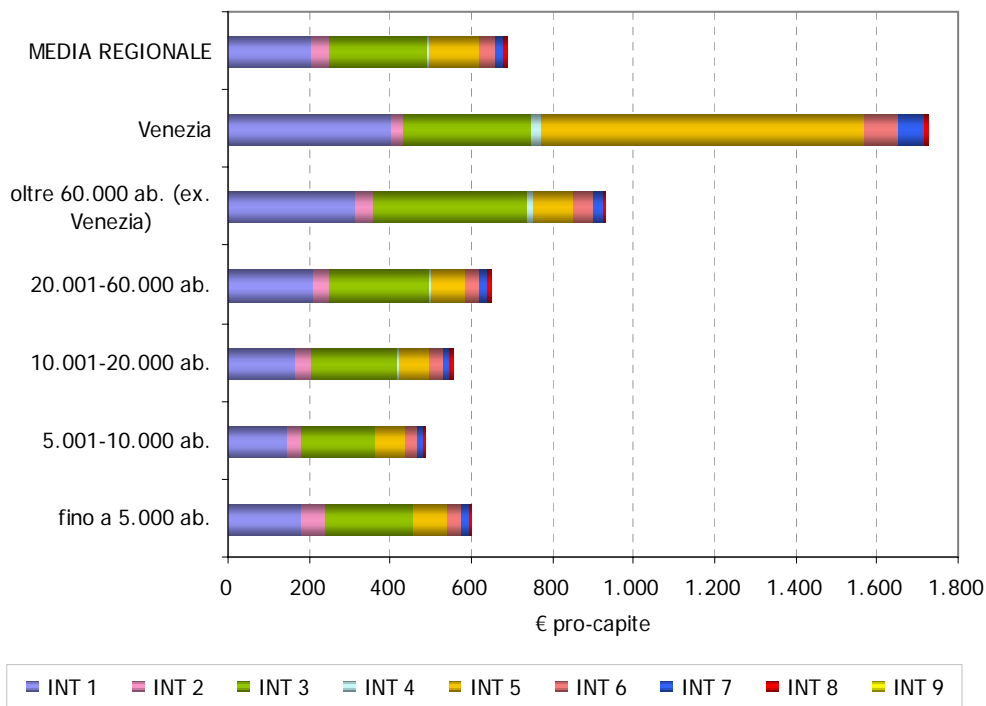
Gli acquisti di beni di consumo e di materie prime (intervento 2) si riducono in maniera diffusa, anche se le variazioni sono più marcate nelle amministrazioni più grandi, mentre la flessione è minima nei municipi più piccoli. Per quanto riguarda le prestazioni di servizi (intervento 3), l'incremento caratterizza i Comuni più piccoli e i capoluoghi con più di 60.000 abitanti, mentre nelle classi demografiche medie i livelli subiscono una contrazione, laddove non rimangono invariati. I trasferimenti (intervento 5) crescono mediamente in tutte le classi demografiche, ad eccezione dei capoluoghi con più di 60.000 abitanti escluso il Comune di Venezia, che presenta valori particolarmente elevati per effetto dei trasferimenti alle società partecipate.

Grafico 5.4 Spesa corrente pro-capite per interventi nei Comuni suddivisi per classi demografiche – anno 1998



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 5.5 Spesa corrente pro-capite per interventi nei Comuni suddivisi per classi demografiche – anno 2003



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

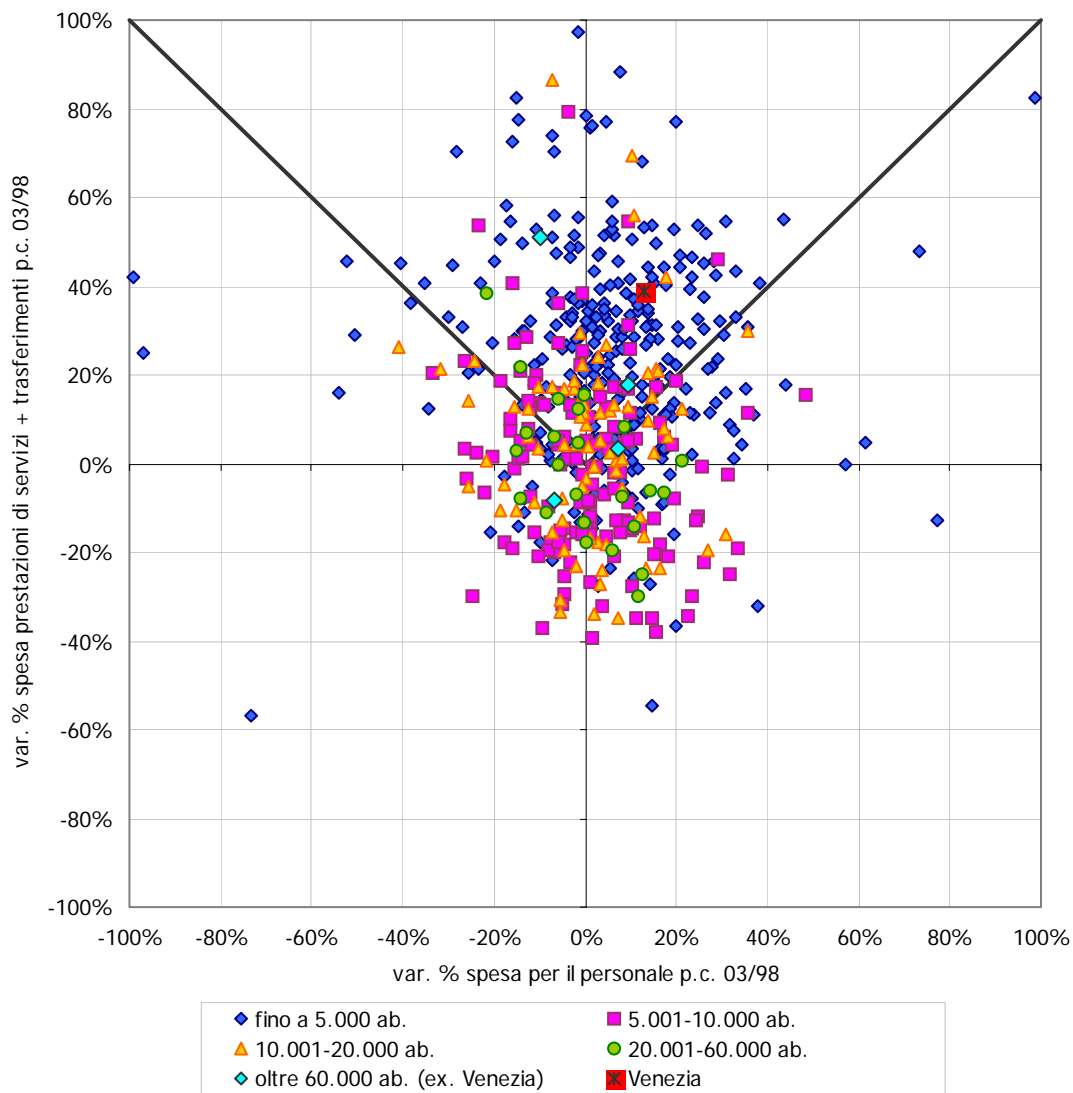
5.2. Internalizzazione o esternalizzazione?

I fattori produttivi che, come si è visto nei paragrafi precedenti, assorbono la quota prevalente di risorse ordinarie sono il personale, le prestazioni di servizi e i trasferimenti. È interessante indagare le dinamiche di tali voci per acquisire indizi utili in merito all'evoluzione delle modalità organizzative attraverso le quali le amministrazioni comunali erogano servizi in risposta ai bisogni sociali delle rispettive collettività.

Il graf. 5.6 posiziona ciascun Comune veneto classificato sulla base della classe dimensionale di appartenenza su un sistema cartesiano con le variazioni percentuali tra il 1998 e il 2003 della spesa pro-capite e deflazionata per il personale sull'asse delle ascisse e di quella per prestazioni di servizi e trasferimenti sull'asse delle ordinate. La maggior parte dei Comuni (42,4%) si colloca nel primo quadrante che individua gli enti in cui si registrano variazioni positive per entrambe le componenti di spesa; in tale situazione si concentra più della metà dei piccoli municipi. Inoltre, sempre nel primo quadrante la quota prevalente di amministrazioni si posiziona al di sopra della bisettrice che individua i Comuni nei quali la variazione della spesa per prestazioni di servizi e trasferimenti supera quella relativa al personale; quasi un 1/3 dei municipi veneti rientra in questa situazione. Nel secondo quadrante, che identifica gli enti comunali nei quali la spesa per il personale aumenta mentre diminuisce quella per prestazioni di servizi e trasferimenti, si colloca il 17,2% delle amministrazioni. Il terzo quadrante, invece, configura una situazione di risorse calanti per entrambi le variabili: in esso si posiziona il 10,0% dei Comuni veneti, tra i quali il capoluogo vicentino. Di particolare interesse è lo scenario rappresentato nel quarto quadrante in cui le risorse per il personale diminuiscono, mentre aumentano quelle per prestazioni di servizi e i trasferimenti. In tale situazione trova collocazione il 30,3% dei municipi, la maggior parte dei quali con variazioni positive di spesa per prestazioni di servizi e trasferimenti superiori alle rispettive riduzioni della spesa per il personale: in questa situazione si posiziona 1/4 dei Comuni tra 20.000 e 60.000 abitanti e, tra i capoluoghi più grandi, il Comune di Treviso.

L'evoluzione degli impegni di competenza dei tre principali interventi di spesa corrente, pur fornendo solo un'informazione indiretta delle tecniche gestionali prevalentemente adottate dalle amministrazioni comunali, evidenzia l'orientamento ad affidare all'esterno servizi e attività, privilegiando pratiche di *outsourcing* rispetto alla tradizionale gestione in economia.

Grafico 5.6 *Variatione della spesa pro-capite per il personale e variazione della spesa pro-capite per prestazioni di servizi e trasferimenti nei Comuni veneti tra il 1998 e il 2003*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

PARTE SECONDA

**ANALISI DELLE DINAMICHE DI ENTRATA E SPESA
NEI PRINCIPALI COMUNI VENETI
TRA IL 1998 E IL 2004**

6. Le entrate proprie

6.1. I tributi comunali: evoluzione normativa recente

Le amministrazioni comunali, nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali, acquisiscono mezzi finanziari che impiegano nell'ottenimento dei fattori produttivi necessari al raggiungimento delle proprie finalità. Il finanziamento della gestione può essere canalizzato suddividendo la natura delle operazioni da cui sono originati i flussi di entrata; si individuano pertanto:

- la gestione ordinaria, principalmente legata all'imposizione tributaria, ai trasferimenti correnti e all'applicazione di prezzi per i servizi di carattere "privato" prodotti ed erogati in quanto resi "pubblici" per scelta politica o sociale;
- la gestione straordinaria, connessa allo smobilizzo e alla permuta del patrimonio e al ricorso al prestito.

Nell'ambito della gestione corrente, i tributi rappresentano una fonte di finanziamento di primaria importanza. Essi sono correlati allo svolgimento di funzioni indistinte, ossia di funzioni che rispondono a bisogni non esclusivi e non divisibili. Sul piano giuridico i tributi rappresentano prelievi coattivi di ricchezza, mentre sul piano economico si configurano come corrispettivi indiretti per lo svolgimento delle funzioni e l'erogazione di servizi indistinti per la collettività. Secondo le modalità di prelievo, si suddividono in:

- imposte, correlate al reddito, al patrimonio e comunque non collegate operativamente a qualche prestazione dell'ente pubblico;
- tasse, che sono invece collegate a qualche operazione svolta dall'amministrazione a favore del cittadino.

Il periodo considerato nell'analisi che segue rappresenta sul piano dell'evoluzione normativa in materia di tributi locali un intervallo temporale di profondi cambiamenti. Le principali modifiche normative che hanno avuto un impatto diretto sulle relative voci dei bilanci comunali riguardano:

- l'istituzione della compartecipazione comunale all'Irap, a partire dal 1998, a compensazione dei minori introiti, la quale ha comportato lo spostamento di somme dalla categoria 1 (imposte) alla categoria 3 (altre entrate proprie). Si è trattato tuttavia di un provvedimento transitorio che dal 2001 è stato sostituito da un corrispondente trasferimento statale con la conseguente migrazione delle somme dal titolo I al titolo II del bilancio;
- l'introduzione, a partire dal 1999, dell'addizionale comunale all'Irpef che i Comuni hanno facoltà di attuare fissando le aliquote entro il limite massimo dello 0,5% con incrementi annui non superiori allo 0,2%. Questa forma di entrata è stata considerata come una imposta comunale e quindi iscritta al titolo I, categoria 1 del bilancio;
- l'istituzione nel 2002 della compartecipazione all'Irpef in compensazione parziale dei trasferimenti statali. Pur trattandosi sostanzialmente di un trasferimento erariale, essendo calcolata sull'imposta riscossa di competenza dell'Erario, le relative somme sono contabilizzate nella maggior parte dei casi tra le entrate tributarie nel titolo I;
- la trasformazione di imposte e tasse comunali, tra cui l'imposta sulla pubblicità, la T.A.R.S.U. e la T.O.S.A.P., in tariffe e canoni, con il conseguente spostamento di somme dal titolo I al titolo III dell'entrata.

6.2. L'evoluzione delle entrate tributarie: si modifica la composizione

Nell'analisi dei dati di bilancio relativi ai tributi dei 28 Comuni del campione è opportuno innanzitutto esaminare l'evoluzione complessiva degli accertamenti relativi al titolo I dell'entrata.

La tab. 6.1 riporta i valori medi espressi in termini pro-capite e a prezzi costanti 2004 delle entrate tributarie, ad esclusione della compartecipazione all'Irpef introdotta nel 2002. Nelle rappresentazioni i Comuni sono ordinati in modo crescente sulla base dei valori relativi all'ultimo anno finanziario preso in considerazione.

La dinamica del campione analizzato, ricalcando in parte quella generale delle amministrazioni comunali venete e italiane, può essere suddivisa in tre fasi: la crescita dei tributi fino al 2000, in linea di continuità con l'evoluzione degli anni Novanta; il calo marcato nel 2001, in concomitanza con l'incremento dei trasferimenti per fronteggiare la delega delle funzioni Bassanini, e il riallineamento nel 2002 sostanzialmente sui livelli del 2000; la riduzione particolarmente forte nel 2003 e il suo consolidamento nel 2004, a seguito del passaggio al regime tariffario del servizio di smaltimento rifiuti in molti dei Comuni del campione.

Tabella 6.1 Entrate tributarie pro-capite a prezzi costanti 2004 (esclusa Compartecipazione all'Irpef) – anni 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
Chioggia	276,04	297,51	301,15	269,99	267,82	169,66	167,22	-39,4%
Mira	230,70	248,53	280,64	275,65	270,40	182,82	197,21	-14,5%
Adria	253,02	282,71	319,03	293,88	315,80	209,81	219,73	-13,2%
Feltre	296,26	306,05	215,11	202,84	207,27	225,64	227,97	-23,1%
San Donà di Piave	304,51	289,89	243,19	222,10	227,87	209,16	235,65	-22,6%
Castelfranco Veneto	385,68	331,04	273,11	237,67	233,26	251,21	238,14	-38,3%
Legnago	320,25	356,24	351,40	331,25	320,28	245,95	238,34	-25,6%
Villafranca di Verona	255,21	266,33	244,53	226,26	221,86	210,78	241,37	-5,4%
Valdagno	289,14	244,10	261,00	274,57	236,69	233,87	244,05	-15,6%
Albignasego	334,54	345,79	374,17	359,13	356,18	272,44	271,01	-19,0%
Rovigo	383,33	400,62	426,30	391,57	417,68	276,23	277,66	-27,6%
Mogliano Veneto	341,25	359,58	388,30	340,76	347,25	290,12	277,78	-18,6%
Vittorio Veneto	337,78	344,55	426,03	381,49	377,89	284,49	281,60	-16,6%
Vicenza	427,94	419,14	425,28	420,73	377,97	271,87	293,60	-31,4%
Arzignano	384,17	376,98	393,70	373,97	395,50	308,57	308,17	-19,8%
Treviso	337,73	324,85	362,94	365,34	385,18	388,25	325,47	-3,6%
Este	371,90	375,90	353,28	336,12	335,75	332,74	338,95	-8,9%
Conegliano	364,50	399,58	417,62	299,43	318,51	307,13	345,85	-5,1%
San Bonifacio	305,25	310,51	308,14	291,42	313,39	309,46	350,60	14,9%
Montebelluna	354,04	366,20	315,24	363,93	297,19	319,19	351,01	-0,9%
Portogruaro	334,89	312,65	349,84	318,84	329,63	360,17	351,82	5,1%
Mirano	223,66	291,46	317,52	306,06	322,29	334,35	366,78	64,0%
Abano Terme	602,57	683,69	514,64	530,91	521,45	545,89	377,43	-37,4%
Belluno	404,97	346,92	366,04	331,94	349,69	357,33	382,30	-5,6%
Schio	360,07	354,07	402,25	395,03	405,21	403,71	419,87	16,6%
Padova	592,65	577,59	592,07	564,68	458,00	436,79	426,86	-28,0%
Verona	451,67	461,66	456,52	415,44	424,20	462,91	472,40	4,6%
Venezia	909,02	858,56	1.010,65	1.044,29	932,03	948,57	964,91	6,1%

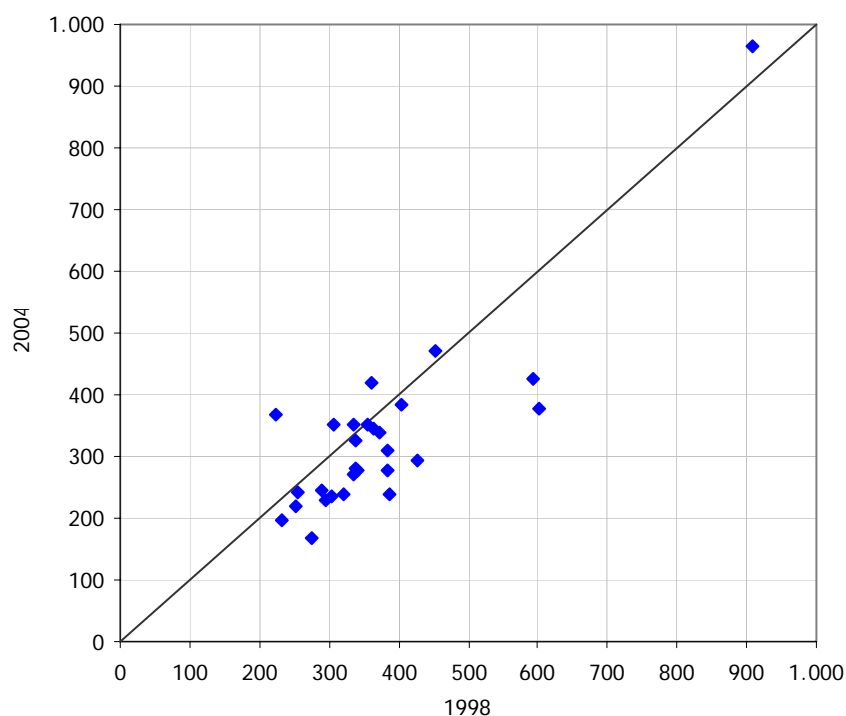
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

La maggior parte delle amministrazioni comunali prese in considerazione evidenzia tra il 1998 e il 2004 variazioni negative delle proprie entrate tributarie; come è possibile notare anche

dal graf. 6.1, solo sei Comuni del campione presentano variazioni positive dei tributi, tra i quali Mirano e Schio con incrementi particolarmente rilevanti. Le amministrazioni che si collocano al di sotto della bisettrice registrano, invece, variazioni negative, in molti casi notevolmente elevate.

All'interno del campione di amministrazioni prese in considerazione, i livelli di risorse tributarie acquisite si differenziano sensibilmente. È il Comune di Venezia ad evidenziare i valori più elevati, a causa soprattutto delle entrate derivanti dal Casinò Municipale contabilizzate nella categoria 3 del titolo I. Tra gli enti con alti livelli medi di entrate tributarie, le amministrazioni di Abano Terme, Padova e Vicenza, che nel 1998 presentano valori particolarmente elevati, nel corso degli anni riducono in misura consistente i relativi accertamenti, mentre i capoluoghi di Verona e Belluno registrano un consolidamento delle risorse. La maggior parte dei municipi analizzati si colloca, nel primo anno della serie storica, nella fascia 300-400 € pro-capite, mentre nel 2004 la nuvola dei punti si sposta verso il basso concentrandosi nella fascia 200-300 € per residente.

Grafico 6.1 Entrate tributarie pro-capite a prezzi costanti 2004 (esclusa Compartecipazione all'Irpef) – anni 1998 e 2004



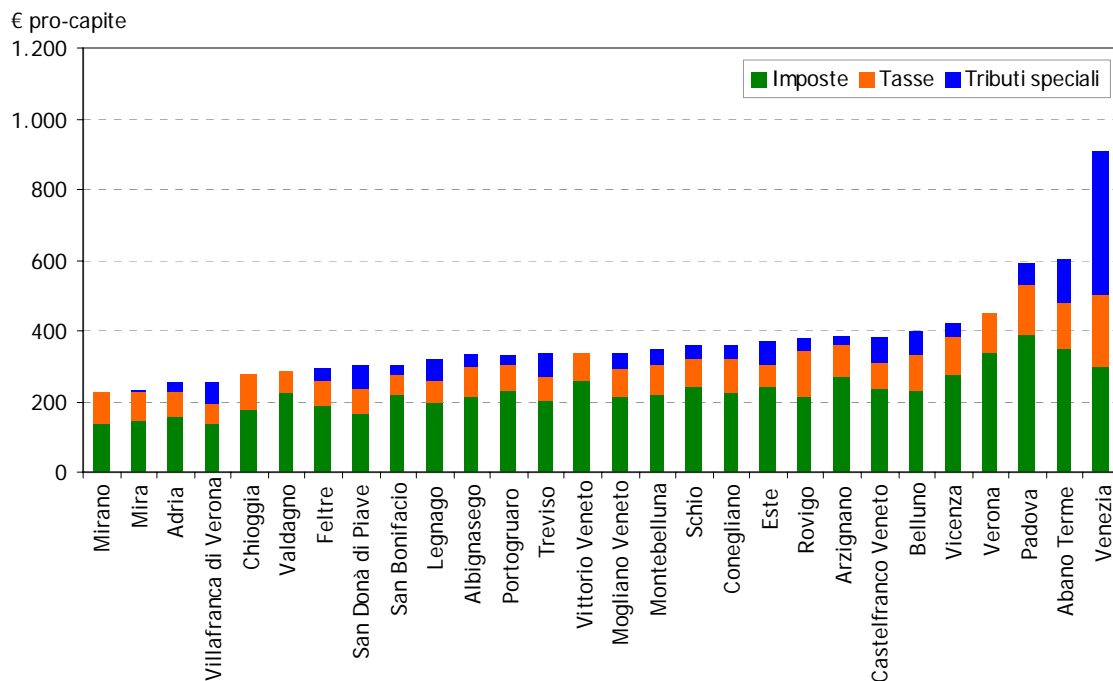
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – per il 1998; Rendiconti della gestione per il 2004

L'analisi delle entrate tributarie per categorie permette di cogliere l'impatto finanziario di alcuni dei più importanti processi evolutivi della finanza locale recente.

I graffi. 6.2 e 6.3 evidenziano, per gli anni estremi della serie storica considerata, i valori medi espressi in termini pro-capite e a prezzi costanti 2004 delle tre categorie relative al titolo I dell'entrata (imposte, tasse e tributi speciali e altre entrate tributarie proprie) per i 28

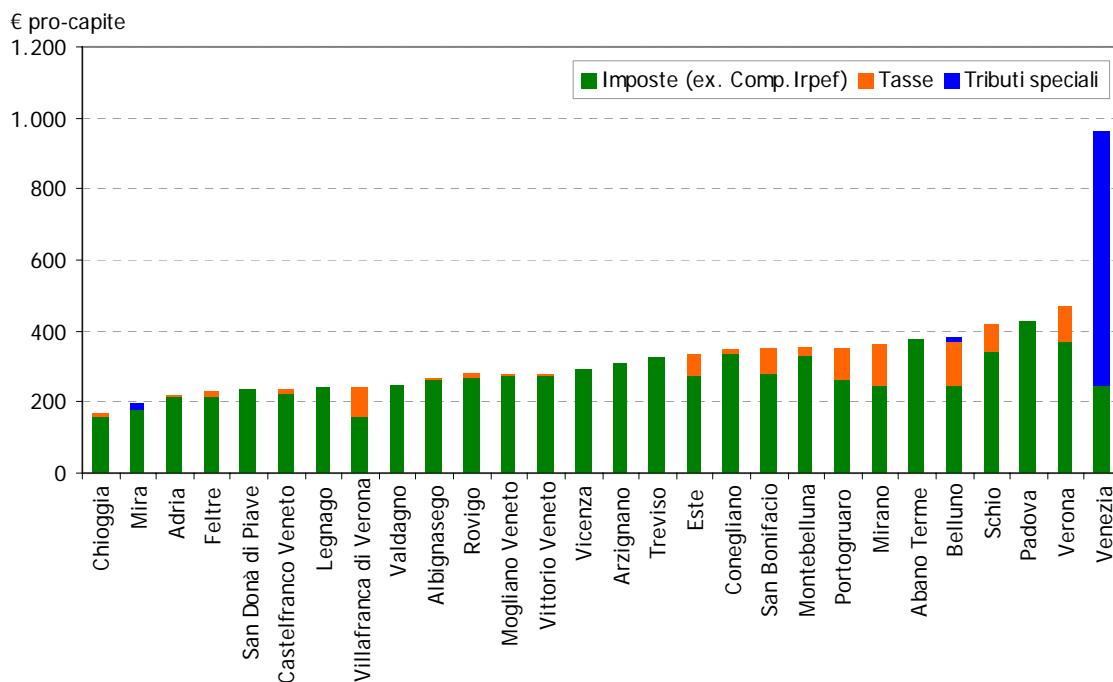
Comuni del campione di riferimento, rappresentati in ordine crescente rispetto al totale dei tributi accertati, ad esclusione della compartecipazione all'Irpef.

Grafico 6.2 Entrate tributarie pro-capite per categorie (valori espressi a prezzi costanti 2004) – anno 1998



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 6.3 Entrate tributarie pro-capite per categorie – anno 2004



Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

Nell'intervallo temporale considerato è evidente la modifica della composizione delle entrate tributarie. Nel 1998 tasse e tributi speciali coprono quote importanti rispetto al totale del titolo I, mentre nel 2004 queste due categorie risultano svuotate, con la conseguenza che le entrate tributarie sono quasi interamente rappresentate da imposte.

6.3. L'ICI: il principale tributo comunale

Acquisita la dinamica generale delle entrate del titolo I, è interessante analizzare nel dettaglio le principali fonti di risorse tributarie: l'ICI, l'addizionale comunale all'Irpef ed il tributo per il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani.

L'imposta comunale sugli immobili, introdotta nel 1992, garantisce alle casse dei Comuni un gettito decisamente rilevante. Tale tributo ha consentito alle amministrazioni comunali di recuperare una rilevante autonomia finanziaria a distanza di vent'anni dalla riforma tributaria dei primi anni Settanta basata su presupposti fundamentalmente di tipo centralistico.

Come evidenzia la tab. 6.2, nel 2004 gli enti del campione presentano percentuali di accertamenti ICI, in rapporto alle entrate correnti, che oscillano tra il 12,7% di Venezia ed il 42,9% di Abano Terme. Rispetto al 1998, la composizione del maggior tributo comunale subisce nella maggior parte dei casi un incremento.

Tabella 6.2 Quota % ICI su entrate correnti e totali – anni 1998 e 2004

	% su entrate correnti		% su entrate totali	
	1998	2004	1998	2004
Abano Terme	29,7%	42,9%	17,2%	22,2%
Adria	21,8%	24,9%	15,1%	17,9%
Albignasego	36,4%	29,3%	29,9%	21,0%
Arzignano	32,5%	33,6%	17,1%	21,7%
Belluno	20,3%	22,0%	17,4%	17,9%
Castelfranco Veneto	15,2%	31,6%	11,2%	22,1%
Chioggia	19,7%	24,5%	9,8%	12,4%
Conegliano	28,4%	36,4%	23,1%	26,1%
Este	31,3%	29,6%	15,9%	21,6%
Feltre	15,9%	20,4%	12,5%	13,1%
Legnago	22,2%	23,9%	14,1%	7,6%
Mira	19,5%	26,8%	14,0%	20,0%
Mirano	19,2%	24,4%	15,1%	18,2%
Mogliano Veneto	33,2%	32,5%	21,5%	20,1%
Montebelluna	22,5%	29,6%	17,3%	22,2%
Padova	36,0%	36,8%	24,5%	21,9%
Portogruaro	23,9%	28,9%	14,4%	19,9%
Rovigo	22,5%	21,8%	16,0%	13,8%
San Bonifacio	16,3%	27,3%	13,6%	21,2%
San Donà di Piave	22,3%	25,6%	15,2%	16,3%
Schio	16,1%	28,4%	13,0%	19,9%
Treviso	20,9%	23,3%	16,7%	16,8%
Valdagno	19,5%	26,0%	13,7%	20,5%
Venezia	18,6%	12,7%	12,3%	9,7%
Verona	28,1%	26,6%	20,9%	17,9%
Vicenza	27,1%	27,9%	22,3%	21,7%
Villafranca di Verona	9,5%	17,6%	8,3%	11,7%
Vittorio Veneto	26,7%	33,0%	22,1%	21,9%

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – per il 1998; Rendiconti della gestione per il 2004

Anche dall'analisi dei valori pro-capite deflazionati proposta in tab. 6.3 è evidente la generale tendenza alla crescita dell'ICI nel periodo 1998-2004.

I livelli medi, inoltre, sono sostanzialmente differenti tra le diverse amministrazioni; con riferimento al 2004, sulla cui base sono ordinati i Comuni del campione, i valori pro-capite relativi agli accertamenti ICI variano da 116,75 € di Mira a 330,14 € di Padova.

Tabella 6.3 ICI pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
Mira	111,04	117,78	119,76	114,17	108,50	118,27	116,75	5,1%
Villafranca di Verona	112,81	113,03	114,17	119,44	119,10	110,24	134,69	19,4%
Chioggia	135,93	142,78	142,91	141,41	138,82	142,06	140,48	3,3%
Adria	142,21	143,54	146,08	143,21	149,53	147,00	148,09	4,1%
Legnago	173,14	175,63	164,11	174,34	166,53	162,74	162,52	-6,1%
San Donà di Piave	139,41	136,95	136,00	139,54	144,02	140,16	162,65	16,7%
Feltre	132,05	151,66	152,02	151,33	146,49	164,79	165,56	25,4%
Mirano	119,84	133,71	123,31	140,52	137,84	146,30	167,32	39,6%
Valdagno	186,60	185,91	178,15	191,96	162,26	159,43	168,51	-9,7%
Rovigo	188,05	182,69	183,90	177,91	175,34	174,76	168,76	-10,3%
Albignasego	194,85	184,00	190,45	179,25	190,22	182,46	181,34	-6,9%
Portogruaro	163,76	169,03	205,12	200,62	188,97	202,73	192,16	17,3%
Belluno	200,81	196,76	212,70	202,69	190,72	186,94	193,39	-3,7%
Mogliano Veneto	190,35	205,85	200,91	200,94	185,68	206,19	199,33	4,7%
Castelfranco Veneto	177,12	186,62	191,25	202,23	193,84	213,92	202,02	14,1%
Treviso	174,34	170,34	197,90	197,14	201,37	206,41	212,15	21,7%
Vittorio Veneto	190,98	196,64	203,26	66,63	70,41	231,60	218,85	14,6%
San Bonifacio	162,17	157,47	165,29	173,87	199,31	188,52	222,65	37,3%
Arzignano	206,69	224,87	219,45	217,15	236,65	226,75	225,75	9,2%
Este	225,15	227,16	223,68	234,73	227,38	219,53	226,06	0,4%
Montebelluna	195,85	198,65	199,94	185,14	156,97	238,32	233,24	19,1%
Schio	218,92	225,60	227,06	226,90	225,81	239,13	236,27	7,9%
Venezia	275,28	286,60	258,83	255,43	248,36	240,67	236,42	-14,1%
Vicenza	239,91	239,92	234,51	225,06	215,00	213,63	240,21	0,1%
Conegliano	197,10	202,31	202,47	201,99	219,40	210,38	246,74	25,2%
Abano Terme	271,70	342,74	285,80	302,78	293,44	305,96	302,83	11,5%
Verona	277,52	271,80	265,73	267,07	271,04	299,00	302,99	9,2%
Padova	362,42	360,63	340,46	339,95	352,15	337,78	330,14	-8,9%

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Acquisita la dinamica finanziaria dell'ICI nell'intervallo temporale 1998-2004, è interessante indagare l'evoluzione delle principali variabili che concorrono a determinare i relativi accertamenti. Infatti, il gettito complessivo e la sua evoluzione dipendono, oltre che dall'incremento naturale della base imponibile per effetto di nuove costruzioni e cambi di destinazioni d'uso e della rivalutazione del 5% delle rendite catastali a partire dal 1997, anche da politiche discrezionali dei Comuni, quali il contrasto all'evasione e la variazione delle aliquote.

Nelle tabelle seguenti si riportano per ciascun Comune analizzato e per il periodo 1998-2006 le aliquote ordinarie e quelle applicate all'abitazione principale e le detrazioni previste per la prima casa di proprietà.

Le aliquote ordinarie (tab. 6.4) sono deliberate dalla Giunta normalmente entro il 31 dicembre di ogni anno con effetto per l'anno successivo, in misura non inferiore al 4‰ e non superiore al 7‰. In tutti i Comuni del campione, ad eccezione di San Bonifacio, si registra una crescita costante; le ultime aliquote deliberate sono al livello massimo del 7‰ in 16 amministrazioni su 28; negli altri casi sono comunque prossime o superano il 6‰.

VII Rapporto Nobel

Tabella 6.4 Aliquote ordinarie ICI – anni 1998-2006 (valori ‰)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Abano Terme	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,80	6,80	7,00	7,00
Adria	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Albignasego	5,70	5,70	5,70	5,70	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20
Arzignano	4,50	4,50	4,50	4,50	5,50	5,50	5,50	6,20	6,20
Belluno	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Castelfranco Veneto	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	6,00	6,00	6,00	6,00
Chioggia	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Conegliano	5,00	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	7,00	6,50	6,50
Este	5,00	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	7,00	6,35	6,35
Feltre	5,00	6,00	6,00	6,00	6,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Legnago	5,70	5,50	5,20	5,20	5,20	5,20	5,20	6,20	6,20
Mira	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	5,50	5,50	6,50	6,50
Mirano	5,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,50	7,00	7,00
Mogliano Veneto	6,70	6,70	6,70	6,50	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Montebelluna	5,50	5,50	5,50	5,00	5,00	6,00	6,00	6,50	6,50
Padova	5,50	5,50	5,50	5,50	6,20	6,20	6,20	7,00	7,00
Portogruaro	5,80	5,80	6,80	6,80	6,80	6,80	6,80	6,80	6,80
Rovigo	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
San Bonifacio	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	5,75	5,75
San Donà di Piave	5,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	7,00	7,00	7,00
Schio	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	7,00	7,00
Treviso	5,00	5,00	6,50	6,50	6,50	6,50	7,00	7,00	7,00
Valdagno	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	6,00	6,00
Venezia	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Verona	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	6,80	6,80	7,00	7,00
Vicenza	6,25	6,25	6,25	6,00	6,00	6,00	7,00	7,00	7,00
Villafranca di Verona	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	6,00	6,00
Vittorio Veneto	5,75	5,75	6,50	6,50	6,50	7,00	7,00	7,00	7,00

Fonte: Consorzio ANCI-CNC

Tabella 6.5 Aliquote ICI ridotte per l'abitazione principale – anni 1998-2006 (valori ‰)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Abano Terme	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00
Adria	5,00	5,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	7,00	6,50
Albignasego	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Arzignano	4,50	4,50	4,50	4,50	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Belluno	5,20	5,20	5,00	5,00	5,00	5,00	5,80	5,80	5,80
Castelfranco Veneto	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	5,50	5,50	5,50	5,50
Chioggia	5,50	5,00	5,00	5,00	5,00	5,50	5,50	5,50	5,50
Conegliano	5,00	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80
Este	5,00	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	5,20
Feltre	5,00	5,00	5,00	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
Legnago	5,70	5,50	5,20	5,20	5,20	5,20	5,20	6,20	6,20
Mira	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	5,00	5,00	5,00	5,00
Mirano	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,50	5,50	5,50
Mogliano Veneto	5,20	5,20	4,50	4,00	4,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Montebelluna	5,50	5,50	5,50	5,00	4,00	4,50	4,50	4,50	4,50
Padova	5,30	5,30	4,80	4,80	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
Portogruaro	5,60	5,60	6,60	6,00	5,50	5,50	5,50	5,50	5,80
Rovigo	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,25
San Bonifacio	4,00	4,00	4,00	6,00	6,00	6,00	6,00	4,00	4,00
San Donà di Piave	5,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,50	4,50	4,50
Schio	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80
Treviso	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Valdagno	5,00	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	5,00	5,00
Venezia	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Verona	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
Vicenza	4,50	4,50	4,50	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Villafranca di Verona	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
Vittorio Veneto	5,75	5,50	5,50	5,00	5,00	4,75	4,75	4,75	4,75

Fonte: Consorzio ANCI-CNC

La legge prevede inoltre la facoltà dei municipi di deliberare un'aliquota ridotta, comunque non inferiore al 4‰, oltre che sulla base di determinati requisiti soggettivi, anche in virtù di particolari caratteristiche d'uso delle unità immobiliari, in primo luogo la destinazione ad abitazione principale.

La maggior parte delle amministrazioni analizzate ha optato per la deliberazione di aliquote ridotte per l'abitazione principale (tab. 6.5) che, tuttavia, in molti Comuni del campione registrano un incremento nel corso degli anni.

Per la prima casa di proprietà, la legge sancisce una detrazione d'imposta pari a 103,29 €; con la deliberazione annuale che determina le aliquote, tale detrazione può essere elevata fino a 258,23 €.

La tab. 6.6 riporta le detrazioni ICI per la prima casa di proprietà deliberate dai 28 Comuni esaminati con effetto sui periodi d'imposta compresi tra il 1998 e il 2006.

Nel corso degli anni emerge una certa propensione ad utilizzare la detrazione per l'abitazione principale come leva di politiche locali. A fronte di detrazioni corrispondenti alla misura minima prevista dalla norma o di poco superiori nei primi esercizi della serie storica analizzata, più recentemente si è venuto ad articolare un sistema di strategie sensibilmente differenziate, con l'innalzamento piuttosto consistente della detrazione in alcune realtà comunali.

Tabella 6.6 *Detrazioni ICI per la prima casa – anni 1998-2006 (valori in euro)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Abano Terme	103,29	103,29	103,29	n.d.	n.d.	n.d.	104,00	104,00	104,00
Adria	n.d.	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29
Albignasego	n.d.	113,62	113,62	113,62	113,62	139,44	139,44	139,44	139,44
Arzignano	n.d.	103,29	103,29	103,29	132,00	132,00	132,00	132,00	132,00
Belluno	n.d.	118,79	118,79	118,79	129,11	129,11	130,00	130,00	130,00
Castelfranco Veneto	139,44	139,44	154,94	154,94	156,00	156,00	156,00	156,00	156,00
Chioggia	n.d.	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29
Conegliano	103,29	113,62	113,62	113,62	113,62	124,00	124,00	124,00	124,00
Este	103,29	113,62	113,62	113,62	113,62	124,00	124,00	124,00	103,29
Feltre	118,79	118,79	118,79	118,79	n.d.	119,00	119,00	119,00	119,00
Legnago	113,62	113,62	154,94	154,94	155,00	155,00	155,00	155,00	155,00
Mira	103,29	103,29	103,29	n.d.	103,29	125,00	125,00	114,00	114,00
Mirano	n.d.	103,29	103,29	103,29	n.d.	104,00	n.d.	104,00	104,00
Mogliano Veneto	n.d.	103,29	103,29	n.d.	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29
Montebelluna	123,95	123,95	123,95	144,61	155,00	165,00	165,00	165,00	165,00
Padova	n.d.	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29
Portogruaro	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29
Rovigo	n.d.	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29
San Bonifacio	n.d.	103,29	103,29	196,25	196,25	196,25	196,25	105,00	105,00
San Donà di Piave	n.d.	103,29	103,29	103,29	104,00	104,00	104,00	104,00	104,00
Schio	n.d.	103,29	103,29	103,29	104,00	104,00	104,00	104,00	104,00
Treviso	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	104,00	104,00	104,00	104,00
Valdagno	n.d.	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	105,00	105,00
Venezia	n.d.	103,29	103,29	113,62	121,37	121,37	121,37	121,37	121,37
Verona	n.d.	108,46	108,46	108,46	108,46	108,46	108,46	108,46	108,45
Vicenza	n.d.	103,29	103,29	103,29	103,29	104,00	104,00	104,00	104,00
Villafranca di Verona	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	103,29	108,00	108,00
Vittorio Veneto	108,46	108,46	108,46	108,46	108,00	108,00	108,00	108,00	108,00

Fonte: Consorzio ANCI-CNC

6.4. L'applicazione dell'Addizionale Comunale all'Irpef

Accanto all'ICI, tra le risorse a disposizione dei Comuni sulle quali esistono margini di autonomia, una quota rilevante è coperta dall'Addizionale facoltativa all'Irpef, che le amministrazioni comunali dal 1999 possono applicare entro il limite dello 0,5%, ma con incrementi annui non superiori allo 0,2%. Tuttavia, gli aumenti deliberati successivamente al 29/09/2002, anche se già pubblicati, sono sospesi dalla Finanziaria 2004; successivamente, la Finanziaria 2005 ammette la possibilità di istituire – *ex novo* per i Comuni che non l'avessero ancora applicata – per gli anni 2005, 2006 e 2007 l'addizionale solo nella misura dello 0,1% e, per i Comuni in cui l'addizionale è già introdotta, di operare modifiche solo al ribasso.

Il gettito derivante dall'addizionale Irpef, laddove applicata, copre quote notevolmente differenziate (tab. 6.7). Nel 2004, rispetto alle entrate correnti l'incidenza percentuale di tale risorsa varia dal 2,3% del capoluogo vicentino al 10,7% di Conegliano.

Tabella 6.7 Quota % Addizionale facoltativa all'Irpef su entrate correnti e totali – anno 2004

	% su entrate correnti	% su entrate totali
Abano Terme	6,2%	3,2%
Adria	7,8%	5,6%
Albignasego	8,6%	6,2%
Arzignano	9,3%	6,0%
Belluno	3,2%	2,6%
Castelfranco Veneto	-	-
Chioggia	-	-
Conegliano	10,7%	7,7%
Este	2,6%	1,9%
Feltre	4,1%	2,6%
Legnago	5,0%	1,6%
Mira	10,4%	7,8%
Mirano	7,2%	5,4%
Mogliano Veneto	9,6%	5,9%
Montebelluna	8,4%	6,3%
Padova	6,5%	3,9%
Portogruaro	7,3%	5,0%
Rovigo	8,8%	5,6%
San Bonifacio	4,4%	3,4%
San Donà di Piave	9,3%	5,9%
Schio	7,6%	5,3%
Treviso	8,3%	6,0%
Valdagno	9,8%	7,8%
Venezia	-	-
Verona	3,7%	2,5%
Vicenza	2,3%	1,8%
Villafranca di Verona	-	-
Vittorio Veneto	5,4%	3,6%

Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

Le differenziazioni territoriali, oltre che dalla diversa capacità contributiva, dipendono dalle aliquote deliberate, come evidenzia la tab. 6.8.

Dei 28 Comuni presi in esame, nel primo anno di applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef, solo 10 esercitano la facoltà di applicarla. Il numero sale progressivamente fino a 24 nel 2002. Nel 2003 i Comuni di Venezia e di Castelfranco Veneto deliberano l'istituzione dell'addizionale, successivamente bloccata da disposizioni contenute nella legge Finanziaria per il 2004. Nella maggior parte dei casi, l'evoluzione delle aliquote segue un *trend* crescente, tenuto conto degli effetti del blocco; per l'anno 2006, l'aliquota si mantiene al massimo livello in 10 amministrazioni, che avevano raggiunto l'aliquota più elevata già tra il

2001 e il 2002. Solo i Comuni di Rovigo e Vittorio Veneto deliberano tra il 2002 ed il 2003 una lieve riduzione dell'aliquota che poi si stabilizza.

Tabella 6.8 Aliquote Addizionale comunale all'Irpef – anni 1999-2006 (valori %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Abano Terme		0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Adria	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Albignasego	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Arzignano	-	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Belluno	-	-	-	0,2	0,4*	0,5*	0,5*	0,5*
Castelfranco Veneto	-	-	-	-	0,2*	-	-	-
Chioggia	-	-	-	-	-	-	-	-
Conegliano	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Este	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Feltre	-	-	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Legnago	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Mira	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Mirano	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Mogliano Veneto	-	0,2	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Montebelluna	-	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Padova	-	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Portogruaro	-	-	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	-
Rovigo	0,2	0,4	0,4	0,5	0,475	0,475	0,475	0,475
San Bonifacio	-	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
San Donà di Piave	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Schio	-	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Treviso	-	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Valdagno	0,1	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Venezia	-	-	-	-	0,2*	-	-	-
Verona	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Vicenza	-	-	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Villafranca di Verona	-	-	-	-	-	-	-	-
Vittorio Veneto	-	0,2	0,3	0,3	0,25	0,25	0,25	0,25

* *sospesa*

Dati aggiornati al

Fonte: Consorzio ANCI-CNC fino al 2001; Dipartimento per le Politiche Fiscali – Ministero dell'Economia e delle Finanze dal 2002

6.5. La TA.R.S.U.: la lunga transizione verso il regime tariffario

Il D.Lgs. 22/97 (c.d. Decreto Ronchi) ha previsto la sostituzione della tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) con una tariffa commisurata al costo di gestione del ciclo dei rifiuti, denominata tariffa di igiene ambientale (TIA). L'entrata in vigore del nuovo sistema tariffario, inizialmente stabilita al 1° gennaio 1999, ha subito una serie di proroghe. In base all'ultimo rinvio disposto dalla legge Finanziaria 2006, entro il 1° gennaio 2007 dovranno introdurre la TIA i Comuni con più di 5.000 abitanti che abbiano raggiunto con la TARSU nel 1999 un grado di copertura dei costi del servizio rifiuti superiore al 55%; il termine ultimo è fissato per tutti gli enti entro il 1° gennaio 2008.

Il recente Codice ambientale varato con il D.Lgs. 152/06, tuttavia, sancisce di fatto l'abrogazione della tariffa Ronchi: tutte le competenze vengono trasferite d'imperio al di fuori della sfera comunale, essendo i poteri deliberativi assegnati ad un nuovo soggetto giuridico, l'Autorità d'ambito (Ato), e la gestione in senso stretto attribuita al gestore del servizio che applicherà e riscuoterà l'entrata, con la conseguente perdita di gettito per le casse municipali.

Rispetto agli accertamenti effettuati tra il 1998 ed il 2004, le amministrazioni comunali del campione si trovano a diversi stadi nella transizione del tributo per la gestione dei rifiuti solidi urbani verso il sistema tariffario (tab. 6.9). Al termine del 2004 otto municipi, di cui due

capoluoghi di provincia, applicano ancora la tassa secondo i criteri vigenti prima del Decreto Ronchi. In questi casi, rispetto al 1998, gli accertamenti TARSU subiscono un rilevante incremento, finalizzato alla copertura dei costi per l'applicazione della tariffa.

I primi municipi che adottano la TIA nel 1999 sono Venezia e Valdagno, ma l'anno che vede il passaggio da tassa a tariffa nella maggior parte dei Comuni è il 2003.

Tabella 6.9 TARSU pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
San Bonifacio	44,35	44,84	51,24	58,17	52,81	55,26	63,26	42,6%
Villafranca di Verona	47,26	56,81	72,26	82,93	83,06	75,10	80,60	70,6%
Legnago	50,24	58,17	65,13	74,80	78,08	0,00	0,00	
Valdagno	50,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Este	51,10	49,62	48,53	52,76	52,86	58,42	58,01	13,5%
Treviso	56,12	58,76	56,12	60,16	63,37	70,95	1,00	
San Donà di Piave	58,04	53,46	3,07	0,49	1,25	0,63	0,00	
Castelfranco Veneto	58,99	57,64	2,72	0,00	0,00	0,00	0,00	
Portogruaro	59,34	66,22	71,47	63,70	64,84	68,36	73,87	24,5%
Feltre	59,69	66,07	0,85	0,00	0,00	0,00	0,00	
Adria	60,39	78,31	93,59	96,56	100,87	0,00	6,24	
Schio	61,70	62,43	67,90	68,31	64,33	63,51	64,47	4,5%
Mogliano Veneto	67,95	80,13	88,12	77,48	65,11	0,37	0,00	
Belluno	70,72	74,65	80,96	99,79	94,88	103,55	121,91	72,4%
Vittorio Veneto	70,74	69,96	83,27	95,58	98,90	0,64	0,00	
Mirano	74,39	72,35	80,21	81,62	92,65	103,90	102,02	37,1%
Mira	76,20	74,56	74,38	89,92	87,18	0,00	0,93	
Albignasego	77,08	69,87	78,09	94,22	85,72	3,44	0,96	
Montebelluna	78,62	90,02	9,68	5,09	2,02	0,00	0,00	
Chioggia	80,82	93,54	96,85	94,38	93,62	0,00	0,00	
Arzignano	82,40	77,02	80,66	76,08	72,55	0,00	0,00	
Conegliano	90,13	88,76	89,01	5,06	2,59	2,29	1,52	
Vicenza	96,39	103,96	102,36	120,38	92,41	3,20	0,88	
Verona	96,41	93,12	99,96	101,26	103,62	101,53	101,92	5,7%
Abano Terme	104,06	116,67	111,20	130,49	134,51	150,61	2,52	
Rovigo	116,74	125,32	137,05	134,27	143,38	4,17	2,07	
Padova	126,99	124,24	123,96	133,18	0,00	0,00	0,00	
Venezia	160,26	18,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

6.6. L'evoluzione delle entrate extratributarie: l'impatto delle esternalizzazioni

Negli ultimi anni nell'ambito dell'intervento pubblico comunale è cresciuta progressivamente la produzione di beni di carattere privato sul piano tecnico, ma resi pubblici per scelta politica, per i quali è possibile applicare un corrispettivo diretto della cessione, determinato nella forma della tariffa (quando il valore è fissato in misura inferiore al costo di produzione) oppure in forma di vero e proprio prezzo politico. Inoltre, in un contesto di crescente scarsità di risorse pubbliche, sono via via aumentati i redditi da gestione patrimoniale e i proventi vari, che spettano ai Comuni in quanto proprietari di patrimoni da reddito di dimensioni e con caratteristiche qualitative varie, dalla proprietà di immobili a quella di titoli mobiliari, alla proprietà come socio di maggioranza o di minoranza di quote di aziende di produzione.

Tali cespiti trovano collocazione nel titolo III dell'entrata dei bilanci comunali, articolandosi in cinque categorie che individuano le diverse fonti di entrata extratributarie: proventi da servizi pubblici, proventi dei beni dell'ente, interessi su anticipazioni e crediti, utili da aziende speciali o partecipate e proventi diversi.

L'analisi dell'origine delle entrate extratributarie presenta indubbiamente una rilevante valenza informativa, che tuttavia dovrebbe essere opportunamente integrata da altri approfondimenti riguardanti le diverse forme di gestione e le particolari condizioni di remuneratività.

L'analisi della dinamica degli accertamenti complessivi delle entrate extratributarie espressi in termini pro-capite e depurati dell'effetto inflazionistico evidenzia una pluralità di strategie adottate dai 28 Comuni del campione nei sette anni presi in considerazione (tab. 6.10).

Il *trend* che si registra nella maggior parte delle amministrazioni analizzate presenta importanti discontinuità; anche se a livello generale le entrate del titolo III subiscono una crescita, l'entità delle variazioni percentuali tra i valori degli anni estremi della serie storica indica l'affermarsi di fenomeni nuovi, tra i quali la realizzazione di beni/servizi pubblici in forme alternative rispetto alla gestione diretta (graf. 6.4).

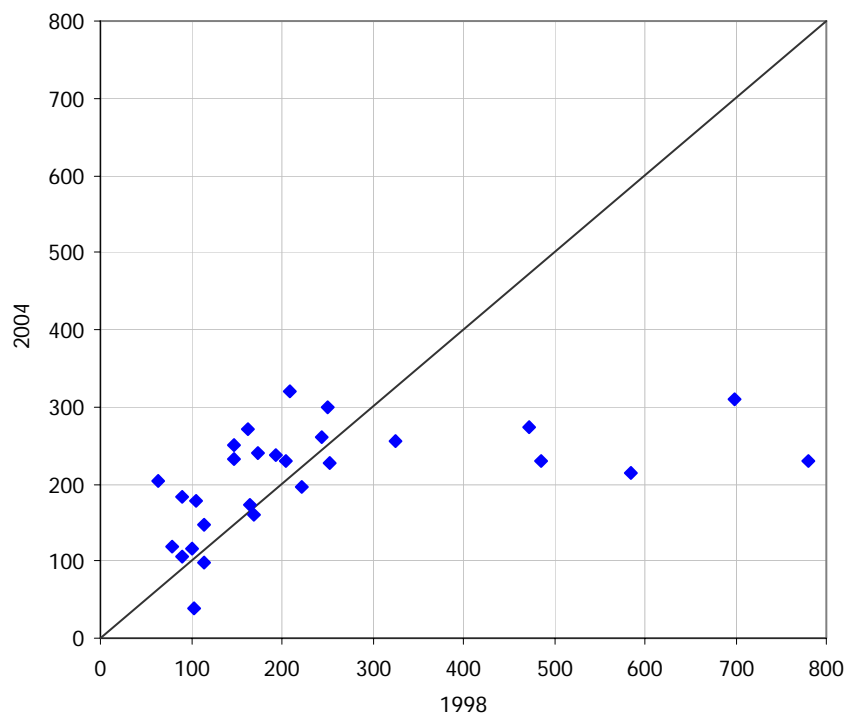
Tabella 6.10 Entrate extratributarie pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
Mira	104,34	107,53	102,86	101,43	90,03	51,94	38,28	-63,3%
Mirano	114,89	129,48	123,14	130,29	123,54	94,82	98,12	-14,6%
Portogruaro	89,82	121,99	109,02	100,93	110,92	109,05	106,63	18,7%
Chioggia	101,67	105,24	112,29	92,92	102,30	123,70	115,56	13,7%
Adria	80,17	85,66	100,30	103,41	111,69	145,93	119,46	49,0%
Abano Terme	113,43	138,25	253,14	255,50	217,00	180,87	147,14	29,7%
Conegliano	168,96	194,74	192,13	304,66	230,84	188,36	158,83	-6,0%
Vittorio Veneto	164,84	154,15	170,26	174,59	158,97	192,49	172,50	4,6%
Rovigo	104,40	108,24	136,30	138,62	158,24	189,46	177,87	70,4%
Mogliano Veneto	90,59	115,62	121,40	142,34	144,15	141,25	183,82	102,9%
Padova	221,62	218,33	216,23	244,47	276,18	246,66	196,30	-11,4%
Albignasego	64,24	71,51	92,88	81,68	98,17	193,81	204,82	218,8%
Castelfranco Veneto	583,84	670,34	635,61	705,35	191,05	190,25	213,43	-63,4%
Belluno	252,30	309,15	333,78	270,34	256,18	282,53	228,18	-9,6%
Schio	779,63	852,21	677,36	232,02	233,72	220,18	229,44	-70,6%
Legnago	205,22	201,74	224,53	300,74	224,87	247,47	229,62	11,9%
Valdagno	485,48	557,25	601,82	510,11	216,43	232,28	229,82	-52,7%
San Donà di Piave	146,57	170,17	217,61	260,95	244,49	211,95	233,14	59,1%
Vicenza	192,65	222,52	228,37	236,59	237,07	246,98	237,99	23,5%
Este	173,21	158,36	188,94	171,06	179,27	191,55	240,17	38,7%
Arzignano	147,39	187,86	160,51	141,02	150,30	291,77	249,75	69,5%
Montebelluna	324,54	286,39	325,04	308,87	295,01	227,63	254,67	-21,5%
Treviso	245,01	252,70	229,29	257,92	238,66	251,84	261,84	6,9%
Venezia	162,22	210,07	206,28	226,51	204,89	277,26	270,40	66,7%
San Bonifacio	473,44	483,82	541,32	555,62	515,27	282,08	273,60	-42,2%
Verona	251,27	245,00	306,36	335,75	298,54	279,98	299,19	19,1%
Villafranca di Verona	699,77	719,68	873,70	746,48	621,03	330,76	309,35	-55,8%
Feltre	208,08	231,37	326,53	392,37	378,90	365,49	320,43	54,0%

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Nelle amministrazioni comunali infatti è sempre più diffuso il ricorso a scelte di esternalizzazione, dalla costituzione di società di capitali pubbliche e miste pubblico-private, all'attivazione di forme ibride di impresa, quali le aziende speciali, fino alla esternalizzazione *tout court* alle imprese private *for profit*, alle organizzazioni *non profit* e ad altri enti locali e agenzie pubbliche.

Nei bilanci comunali, tuttavia, si trovano solo alcuni riflessi di tali fenomeni, indizi che per essere sviluppati necessitano di analisi extra-contabili.

Grafico 6.4 Entrate extratributarie pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998 e 2004

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – per il 1998; Rendiconti della gestione per il 2004

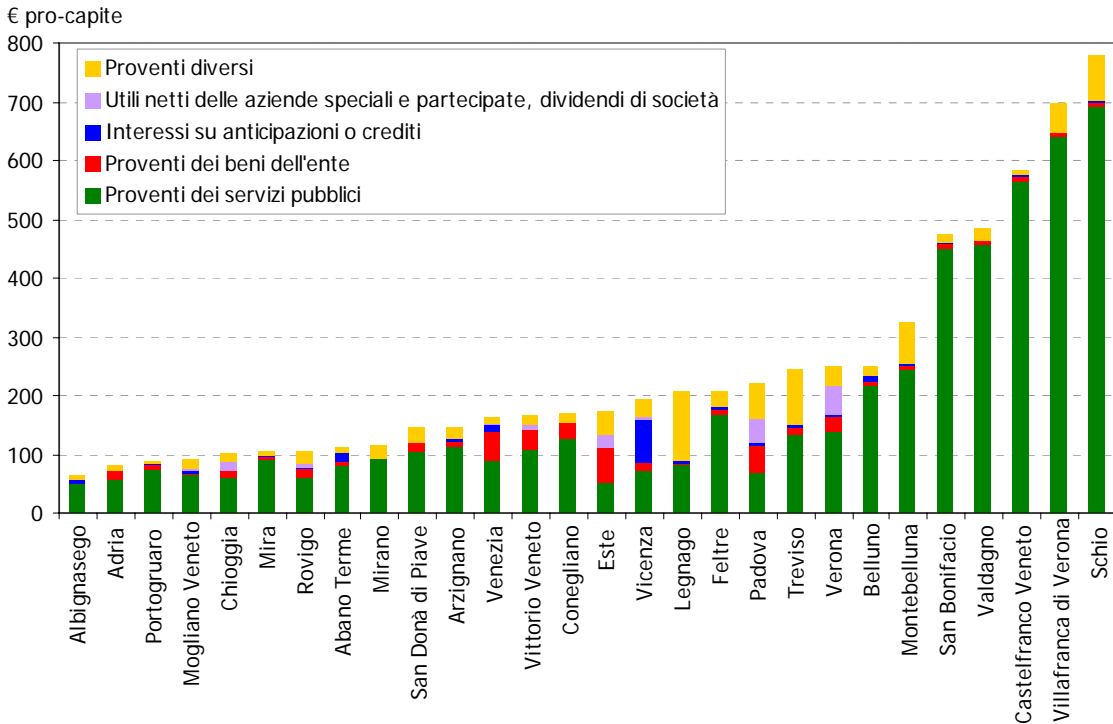
La rappresentazione delle entrate extratributarie per singole categorie consente di approfondire l'analisi delle scelte gestionali messe in atto dai Comuni del campione.

Come evidenziano i graf. 6.5 e 6.6, tra il 1998 e il 2004 si modifica notevolmente la situazione di diverse amministrazioni soprattutto per effetto della riduzione degli accertamenti relativi ai proventi dei servizi erogati dagli enti, dalla refezione e dal trasporto scolastico, agli asili nido e ai servizi industriali, quali l'acqua, i rifiuti, i trasporti locali.

Il ricorso a formule gestionali diverse rispetto alla gestione diretta, infatti, trova riscontro nei bilanci solo nella misura in cui gli utili netti eventuali delle società partecipate e delle aziende speciali vengono distribuiti.

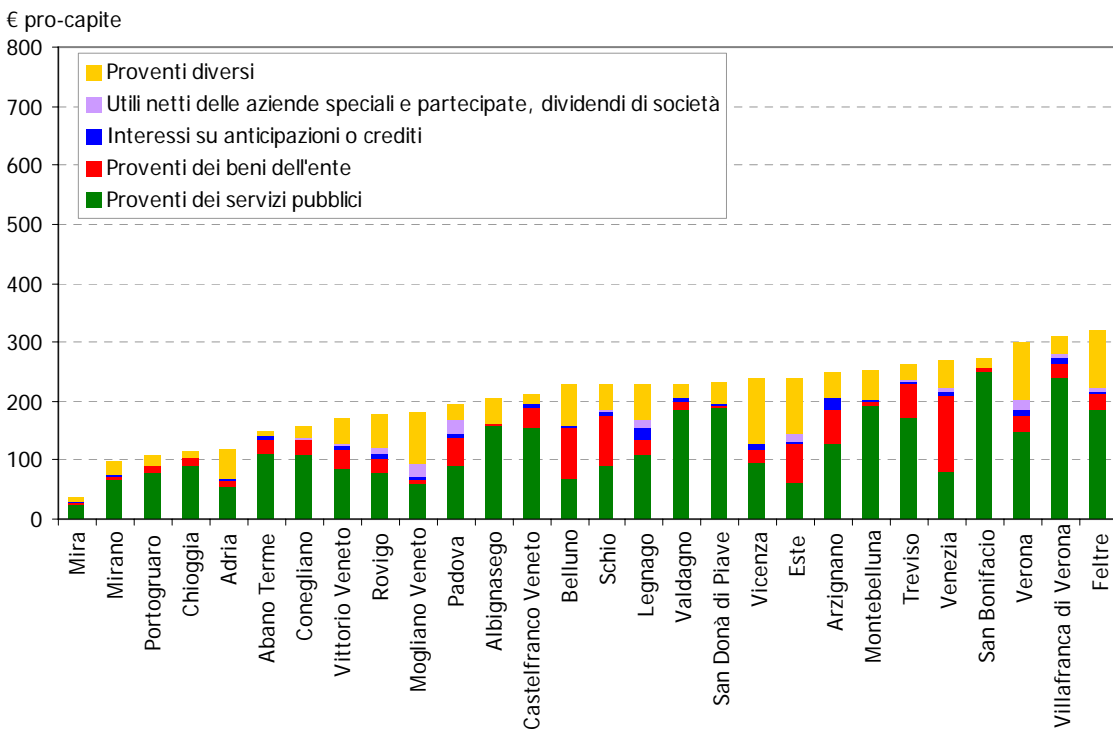
È interessante infine rilevare la crescita in molti Comuni dell'incidenza dei proventi derivanti dal patrimonio immobiliare degli enti, ad indicare una maggiore attenzione all'economicità nel suo utilizzo, incentivati dalla necessità di accrescere il livello delle entrate correnti senza agire sulla leva tributaria e tariffaria.

Grafico 6.5 Entrate extratributarie pro-capite per categorie (valori espressi a prezzi costanti 2004) – anno 1998



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 6.6 Entrate extratributarie pro-capite per categorie – anno 2004



Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

7. I trasferimenti correnti

I trasferimenti correnti rappresentano per le amministrazioni comunali una tipica fonte di mezzi finanziari, più o meno rilevante in relazione al minore o maggiore grado di autonomia. Si tratta di fonti indirette di finanziamento in cui il potere di imporre i tributi è attribuito al livello di governo più elevato, ritenuto più idoneo ad applicare i principi della capacità ed equità contributiva. La natura e i criteri delle risorse trasferite sono stabiliti da leggi, ma il loro ammontare è definito annualmente dai livelli di governo che erogano i trasferimenti, i quali finiscono spesso per determinare importanti limiti all'autonomia comunale.

Nell'ammontare dei trasferimenti ai Comuni e nei criteri adottati per la ripartizione è sintetizzato uno dei più travagliati capitoli della storia della finanza pubblica italiana.

La progressiva sostituzione dei trasferimenti erariali con entrate proprie, pur garantendo a livello nazionale la sostanziale tenuta in termini reali delle risorse correnti degli enti locali, non ha evitato il sorgere di situazioni fortemente sperequate all'interno di diverse tipologie di amministrazioni comunali (piccole e grandi, aree urbane e non urbane, tra Nord, Centro e Sud). Tuttavia, l'ordinamento della finanza locale italiana continua ad essere caratterizzato da profonde incertezze ed una perdurante instabilità che impedisce ai Comuni la possibilità di sviluppare politiche finanziarie di medio periodo ed una efficace programmazione delle risorse.

Negli ultimi anni, inoltre, accanto ai trasferimenti erariali in virtù del decentramento amministrativo, i bilanci comunali accertano risorse trasferite dalla Regione e dalle amministrazioni provinciali. In particolare, la Regione Veneto con la L.R. 11/2001 dispone i criteri per la determinazione delle risorse finanziarie necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni conferite, distinguendo tra funzioni e compiti amministrativi statali da quelli propri della Regione conferiti agli enti locali. Per questi ultimi, la quantificazione delle risorse da trasferire non può essere inferiore alla media della spesa sostenuta dalla Regione nel triennio precedente per le medesime finalità.

7.1. L'evoluzione dei trasferimenti correnti: si riducono le risorse statali e aumentano quelle regionali

La ricostruzione dei trasferimenti correnti accertati dai 28 Comuni del campione nell'intervallo temporale 1998-2004 permette di valutare l'evoluzione recente del grado di dipendenza finanziaria dai livelli di governo superiori. In questo passaggio si è deciso di considerare anche la compartecipazione all'Irpef introdotta nel 2002: si tratta, infatti, di una quota di gettito relativo all'Irpef devoluta a favore delle amministrazioni comunali sulla base del gettito riscosso e in una misura stabilita dal governo nazionale senza alcun margine di discrezione da parte delle stesse amministrazioni locali.

La tab. 7.1 riporta per i sette anni presi in considerazione i valori medi deflazionati delle risorse complessivamente trasferite e accertate dai Comuni, ordinati in modo crescente rispetto ai valori del 2004. Il *trend* che emerge dall'analisi dei trasferimenti correnti dei 28 municipi è in linea con l'andamento generale: nel triennio 1998-2000 si registra un calo sensibile, seguito da un incremento consistente nel 2001 per il trasferimento delle funzioni Bassanini, consolidato nel 2002 per effetto dell'introduzione della compartecipazione all'Irpef,

per poi evidenziare una riduzione notevole che in molti casi porta i valori pro-capite relativi al 2004 al di sotto dei livelli del 1998 (graf. 7.1).

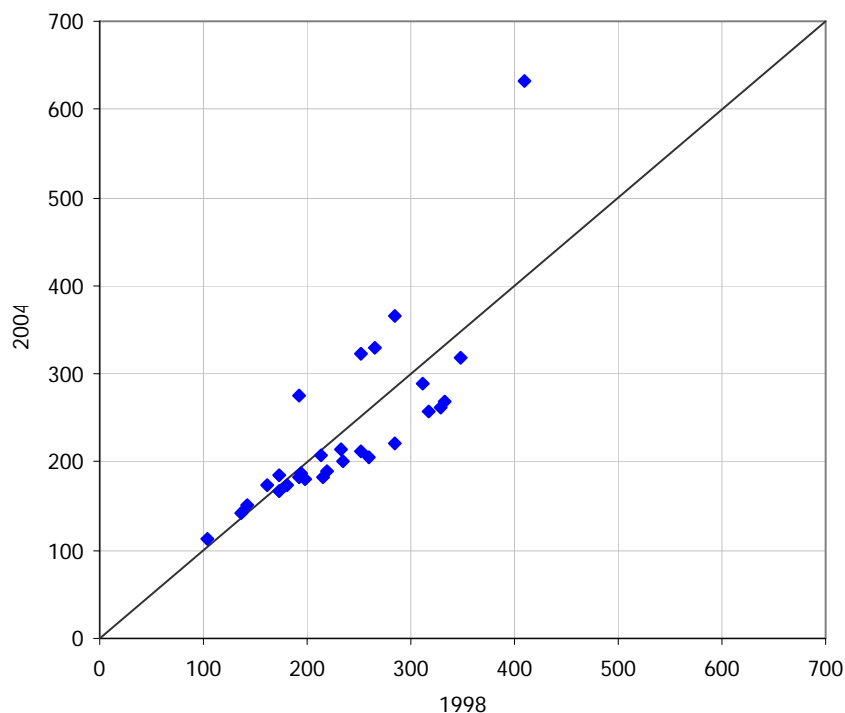
Tabella 7.1 *Trasferimenti correnti pro-capite a prezzi costanti 2004 (inclusa Compartecipazione all'Irpef) – anni 1998-2004*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
Arzignano	104,65	103,29	78,44	121,73	241,96	159,27	113,46	8,4%
Albignasego	136,74	139,57	111,13	151,11	158,41	162,99	142,84	4,5%
Mogliano Veneto	141,95	165,32	140,14	179,54	175,70	176,72	151,97	7,1%
San Donà di Piave	173,00	174,90	144,13	185,09	283,30	190,37	167,06	-3,4%
Valdagno	180,24	175,72	148,78	184,22	196,70	189,88	173,13	-3,9%
Conegliano	160,58	160,29	138,87	193,09	194,52	212,81	173,81	8,2%
Abano Terme	198,29	184,77	154,07	215,13	228,15	241,67	181,01	-8,7%
Montebelluna	192,80	172,42	154,80	151,14	198,69	196,58	181,94	-5,6%
Schio	216,29	208,27	170,25	214,34	199,33	209,89	183,61	-15,1%
Este	173,42	183,68	168,82	179,88	226,39	194,82	184,82	6,6%
Castelfranco Veneto	194,79	215,07	177,05	211,53	214,69	208,32	187,89	-3,5%
San Bonifacio	218,27	211,08	184,56	211,69	208,00	197,01	190,44	-12,7%
Mira	234,49	226,13	196,55	225,98	216,96	218,08	200,92	-14,3%
Portogruaro	260,15	242,22	211,69	243,25	235,36	249,05	205,65	-20,9%
Vittorio Veneto	213,26	185,62	151,93	215,02	246,57	227,71	208,23	-2,4%
Legnago	252,87	247,05	203,05	264,95	257,63	255,47	212,06	-16,1%
Villafranca di Verona	233,15	222,02	198,21	233,64	321,98	241,88	214,11	-8,2%
Mirano	285,37	255,92	193,21	238,63	249,71	259,08	222,13	-22,2%
Adria	317,65	299,49	273,20	309,05	381,93	288,04	256,55	-19,2%
Feltre	327,99	337,96	303,27	353,70	338,04	351,16	261,45	-20,3%
Belluno	333,17	336,09	290,62	334,99	317,42	318,45	267,91	-19,6%
Padova	191,94	185,30	182,99	289,36	288,60	295,03	274,67	43,1%
Chioggia	311,27	290,62	250,88	316,93	330,54	302,52	289,76	-6,9%
Rovigo	348,20	336,42	302,01	360,90	362,62	339,19	319,27	-8,3%
Treviso	252,88	236,76	215,70	340,98	347,48	348,74	321,95	27,3%
Vicenza	265,16	254,75	211,82	348,53	343,42	350,42	329,11	24,1%
Verona	284,29	288,52	274,61	370,94	376,51	375,40	366,24	28,8%
Venezia	409,74	402,71	373,33	656,33	657,55	648,13	631,57	54,1%

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Inoltre, i livelli medi di trasferimenti correnti sono fortemente differenziati tra le diverse amministrazioni prese in considerazione. Il Comune di Venezia evidenzia i valori più elevati nell'arco dell'intero periodo analizzato, con un forte incremento tra il 2000 ed il 2001 per effetto dell'attivazione del contratto di trasporto pubblico locale a favore di ACTV S.p.A. in base al quale la Regione trasferisce rilevanti risorse a copertura degli oneri relativi. Ai livelli più alti si collocano gli altri capoluoghi di provincia, ai quali si affianca l'amministrazione di Chioggia; tuttavia, le relative dinamiche divergono, con Belluno e Rovigo che registrano una riduzione consistente e gli altri Comuni capoluogo che invece aumentano gli accertamenti inerenti i trasferimenti correnti, inclusa la compartecipazione all'Irpef.

Grafico 7.1 *Trasferimenti correnti pro-capite a prezzi costanti 2004 (inclusa Compartecipazione all'Irpef) – anni 1998 e 2004*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – per il 1998; Rendiconti della gestione per il 2004

Scendendo ad un livello più dettagliato di analisi delle risorse trasferite ai Comuni, è possibile cogliere alcuni spunti interessanti di riflessione.

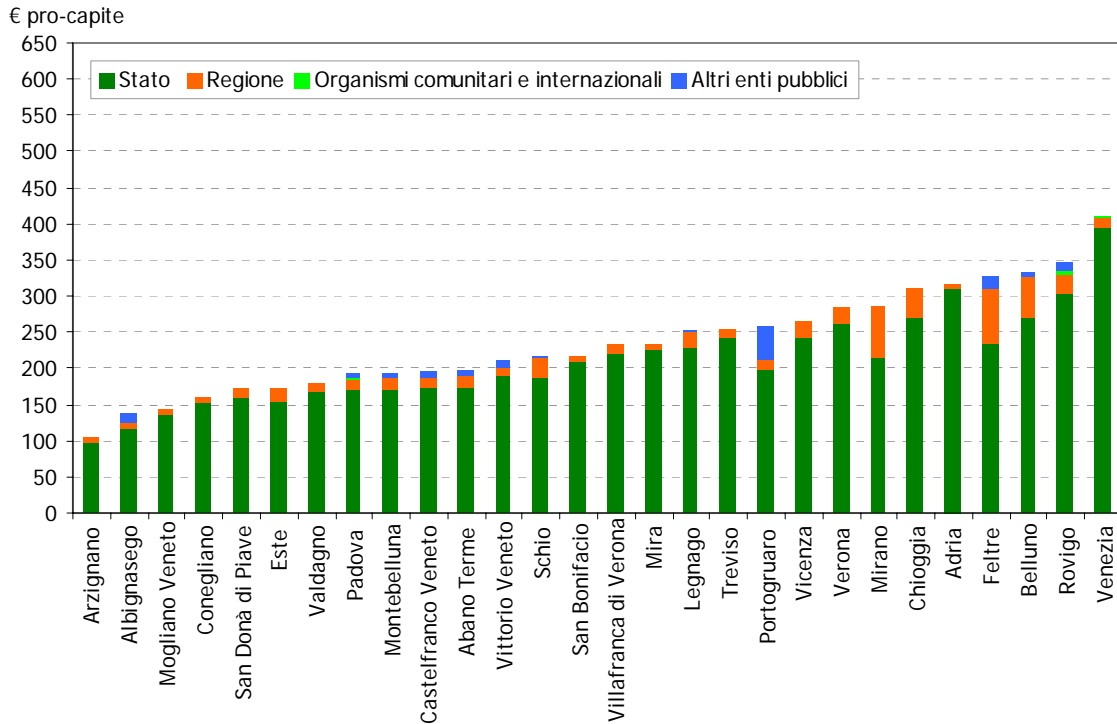
La quota principale di trasferimenti correnti è rappresentata da risorse statali (graff. 7.2 e 7.3); rispetto al 1998, tale fonte di finanziamento subisce una riduzione in molte delle amministrazioni comunali del campione, nonostante l'introduzione della compartecipazione all'Irpef.

Come è evidente dal confronto dei due grafici seguenti, inoltre, le risorse trasferite dalla Regione sono in aumento, a seguito delle disposizioni legislative in ordine al decentramento amministrativo. In particolare, è il Comune di Venezia ad accertare risorse particolarmente rilevanti legate al contratto di servizio per l'erogazione dei servizi minimi di trasporto pubblico locale, in attuazione della L.R. 25/1998.

Per quanto riguarda i contributi e i trasferimenti correnti da parte di organismi comunitari e internazionali, sono pochi i Comuni che ne beneficiano e l'incidenza di tale cospite è comunque minima.

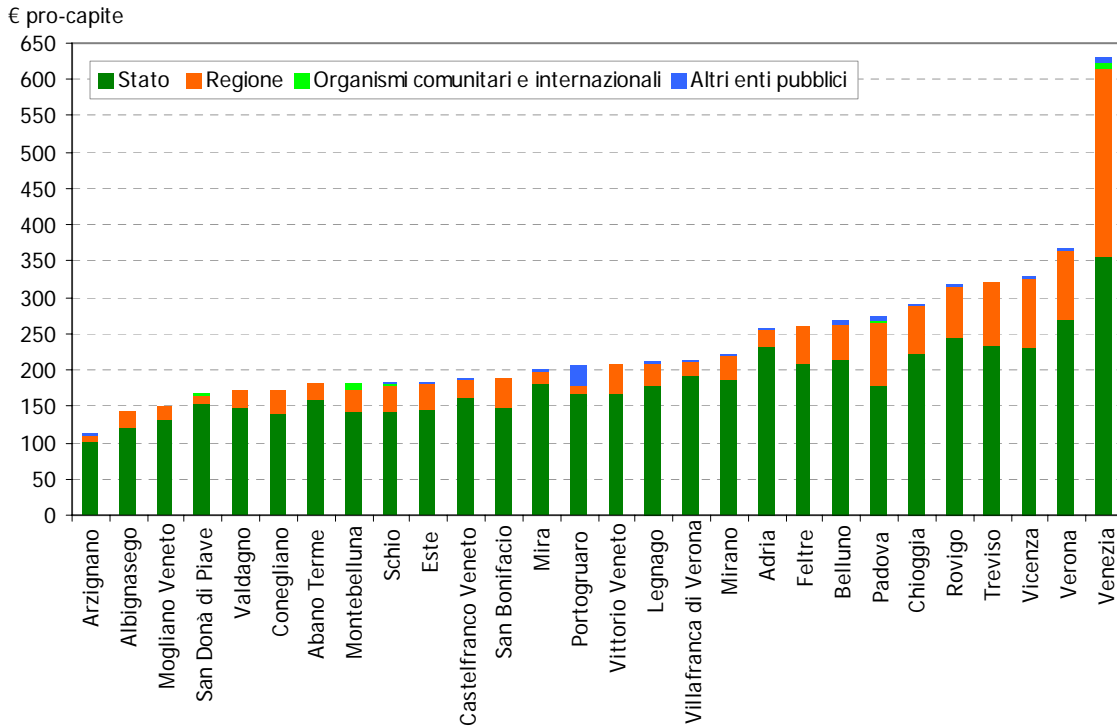
Infine, le risorse trasferite da altri enti pubblici, tra cui le amministrazioni provinciali, coprono una quota residuale, ad eccezione del Comune di Portogruaro che riceve trasferimenti dalla società ASVO S.p.A. per la localizzazione della discarica.

Grafico 7.2 *Trasferimenti correnti pro-capite per provenienza (valori espressi a prezzi costanti 2004) – anno 1998*



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 7.3 *Trasferimenti correnti pro-capite per provenienza – anno 2004*



Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

7.2. I contributi e i trasferimenti correnti dallo Stato

Focalizzando l'attenzione sulle risorse trasferite dal livello di governo centrale ai Comuni, è possibile analizzare la dinamica dell'intervento finanziario dello Stato nel periodo 1998-2004. Come dimostrano i valori medi riportati in tab. 7.2, se si considerano gli anni estremi della serie storica, i trasferimenti erariali evidenziano una riduzione consistente.

L'evoluzione descritta nel paragrafo precedente per il complesso delle risorse trasferite ai Comuni è determinata in misura prevalente dai trasferimenti statali: fino al 2000 tale fonte registra un calo progressivo, nel 2001 aumentano le risorse correnti a titolo di trasferimento erariale per far fronte alla delega di funzioni prima in capo allo Stato, nel 2002 e nel 2003 il *trend* si consolida a fronte dell'introduzione della compartecipazione all'Irpef e di risorse a conguaglio relative ad anni precedenti, ma nel 2004 si registra un calo sensibile in quanto cominciano ad essere evidenti i tagli operati dalla legge Finanziaria 2002, nella misura dell'1%, 2% e 3% rispettivamente per il 2002, 2003 e 2004.

Tabella 7.2 *Contributi e trasferimenti statali correnti pro-capite a prezzi costanti 2004 (inclusa Compartecipazione all'Irpef) – anni 1998-2004*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
Arzignano	96,93	90,70	67,69	110,48	116,44	143,61	100,39	3,6%
Albignasego	114,34	115,64	92,46	124,64	138,55	142,23	121,48	6,2%
Mogliano Veneto	135,53	134,94	120,85	141,87	151,45	155,12	132,14	-2,5%
Conegliano	150,72	132,78	108,12	99,58	151,00	163,56	139,83	-7,2%
Montebelluna	170,11	155,47	129,77	126,85	171,29	175,74	142,87	-16,0%
Schio	187,58	182,21	138,60	174,45	161,56	173,24	143,39	-23,6%
Este	154,77	149,07	125,16	163,10	158,30	170,06	146,13	-5,6%
Valdagno	169,33	167,52	136,03	157,23	165,70	165,86	147,90	-12,7%
San Bonifacio	210,03	189,97	145,10	180,15	174,13	170,62	148,63	-29,2%
San Donà di Piave	160,97	162,53	134,19	176,29	170,60	182,25	152,53	-5,2%
Abano Terme	173,25	156,63	137,42	185,71	182,85	210,47	159,18	-8,1%
Castelfranco Veneto	174,39	185,79	150,66	187,72	193,56	185,89	161,36	-7,5%
Vittorio Veneto	188,78	167,58	143,51	180,85	188,42	187,04	166,32	-11,9%
Portogruaro	198,12	181,87	148,04	185,83	176,38	195,58	167,98	-15,2%
Legnago	228,32	215,49	179,95	227,18	219,51	213,55	178,86	-21,7%
Padova	171,17	161,01	144,99	187,82	194,10	195,93	178,94	4,5%
Mira	225,46	212,91	181,82	207,17	200,70	201,32	182,16	-19,2%
Mirano	214,98	210,47	174,14	208,42	220,67	223,84	186,29	-13,3%
Villafranca di Verona	220,38	213,47	182,21	210,34	211,36	216,27	190,73	-13,5%
Feltre	232,88	216,36	199,31	236,97	223,94	233,24	208,82	-10,3%
Belluno	268,95	260,74	222,94	266,93	246,79	253,63	214,24	-20,3%
Chioggia	268,99	254,75	220,26	239,82	249,28	235,22	221,18	-17,8%
Vicenza	241,84	225,22	188,66	255,51	233,95	244,23	229,12	-5,3%
Treviso	243,39	217,15	192,49	249,43	258,01	261,43	233,22	-4,2%
Adria	311,74	292,81	256,11	284,11	277,26	267,67	234,12	-24,9%
Rovigo	302,27	281,50	259,81	278,05	284,01	267,45	243,51	-19,4%
Verona	262,05	255,44	230,95	278,87	290,79	286,11	268,77	2,6%
Venezia	393,12	380,50	344,01	386,76	375,02	379,10	356,23	-9,4%

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Acquisita la dinamica generale dei trasferimenti correnti complessivi e di quelli erariali, è interessante soffermare l'attenzione sulla compartecipazione all'Irpef.

A tale proposito è opportuno ricordare che tale cespite trova collocazioni diverse all'interno dei bilanci comunali. La maggior parte delle amministrazioni contabilizza la compartecipazione nel titolo I dell'entrata, tra le imposte, mentre altri Comuni la collocano

nella categoria relativa ai tributi speciali; alcune amministrazioni, inoltre, la considerano propriamente una risorsa trasferita, inserendola nel titolo II, all'interno della categoria dei contributi e trasferimenti correnti dello Stato. Al di là della classificazione contabile, la compartecipazione all'Irpef si configura come un vero e proprio trasferimento, su cui gli amministratori locali non esercitano alcuna scelta.

Introdotta con la Finanziaria 2003 (L. 289/2002), in applicazione dell'art. 119 della Costituzione così come modificato con la L. Cost. 3/2001, per l'anno 2002 è determinata nella misura del 4,5% del gettito Irpef riscosso in conto competenza in ciascun Comune; tale aliquota viene innalzata al 6,5% a partire dal 2003. A fronte di questa nuova fonte di finanziamento, i trasferimenti ordinari erariali vengono tagliati per un ammontare corrispondente alla compartecipazione.

La tab. 7.3 riporta i valori pro-capite a prezzi costanti 2004 della compartecipazione all'Irpef e la relativa quota percentuale sul totale dei trasferimenti correnti statali per i 28 Comuni analizzati.

Tabella 7.3 *Compartecipazione all'Irpef pro-capite a prezzi costanti 2004 e incidenza sui trasferimenti correnti erariali – anni 2002-2004*

	2002		2003		2004	
	pro-cap.	% sui trasferimenti correnti erariali	pro-cap.	% sui trasferimenti correnti erariali	pro-cap.	% sui trasferimenti correnti erariali
Chioggia	65,40	26,2%	96,34	41,0%	90,02	40,7%
Adria	82,33	29,7%	117,04	43,7%	110,23	47,1%
Venezia	139,56	37,2%	192,51	50,8%	183,49	51,5%
Villafranca di Verona	89,91	42,5%	126,93	58,7%	123,28	64,6%
Feltre	104,06	46,5%	147,29	63,1%	135,68	65,0%
Rovigo	115,99	40,8%	161,99	60,6%	159,22	65,4%
Mira	93,60	46,6%	126,29	62,7%	121,22	66,5%
Verona	136,95	47,1%	190,00	66,4%	192,07	71,5%
Padova	159,79	82,3%	164,04	83,7%	137,97	77,1%
Vicenza	138,84	59,3%	193,19	79,1%	188,17	82,1%
Belluno	131,67	53,4%	186,71	73,6%	178,80	83,5%
Mirano	114,21	51,8%	158,86	71,0%	155,99	83,7%
Legnago	118,77	54,1%	164,83	77,2%	150,78	84,3%
Portogruaro	109,25	61,9%	152,60	78,0%	141,93	84,5%
Treviso	165,53	64,2%	228,65	87,5%	200,20	85,8%
San Bonifacio	94,38	54,2%	128,17	75,1%	128,64	86,5%
Abano Terme	119,92	65,6%	162,51	77,2%	139,95	87,9%
Conegliano	118,02	78,2%	128,34	78,5%	125,59	89,8%
Albignasego	91,70	66,2%	131,26	92,3%	109,81	90,4%
Vittorio Veneto	109,88	58,3%	154,76	82,7%	150,78	90,7%
Este	106,98	67,6%	149,01	87,6%	134,78	92,2%
San Donà di Piave	107,59	63,1%	146,61	80,4%	141,35	92,7%
Arzignano	112,85	96,9%	131,65	91,7%	93,07	92,7%
Castelfranco Veneto	113,85	58,8%	154,69	83,2%	149,67	92,8%
Mogliano Veneto	126,82	83,7%	150,56	97,1%	126,14	95,5%
Schio	123,93	76,7%	167,43	96,6%	137,22	95,7%
Valdagno	113,48	68,5%	155,05	93,5%	142,83	96,6%
Montebelluna	111,57	65,1%	153,20	87,2%	138,30	96,8%

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Nel triennio 2002-2004, la compartecipazione all'Irpef subisce un aumento tra il 2002 ed il 2003 per registrare un calo nel 2004. L'incidenza sul totale dei trasferimenti erariali correnti registra, tuttavia, un progressivo incremento a causa della riduzione dell'ammontare complessivo di risorse affluite alle amministrazioni comunali da parte dei livelli superiori di governo. Nel 2004 nella maggior parte dei Comuni del campione la compartecipazione all'Irpef copre una quota consistente nell'ambito delle risorse ordinarie trasferite dallo Stato; ben dieci amministrazioni evidenziano un'incidenza superiore al 90%. Ai livelli inferiori, invece, sono i municipi che beneficiano di trasferimenti erariali eccedenti rispetto al contributo ordinario a rappresentare l'incidenza minore.

8. Il *welfare* municipale

Dopo aver delineato le strategie poste in essere dalle principali amministrazioni comunali del Veneto sul fronte delle entrate ordinarie, è interessante a questo punto analizzare i comportamenti di spesa corrente.

Le risorse correnti acquisite attraverso i vari canali descritti nei capitoli precedenti sono impiegate dalle amministrazioni comunali nell'ambito di un ventaglio ampio di attività a tutela di interessi pubblici.

Come evidenziano Holmes e Sunstein (2000), le convinzioni ben radicate attorno alla differenza tra i diritti "negativi" del mondo liberale – tesi apparentemente a rivendicare solo la tutela da intromissioni da parte dello stato – e le libertà "positive" della società democratica – basate sulla rivendicazione di prestazioni pubbliche del *welfare state* – nascondono una ovvia verità: non c'è diritto la cui tutela non abbia un costo.

Proteggere la proprietà privata o l'integrità fisica delle persone non ha affatto un costo inferiore rispetto ad esempio alla tutela della salute, perché significa istituire, organizzare e mantenere efficienti strutture adeguate.

La destinazione delle risorse pubbliche in direzione della tutela di uno e dell'altro tipo di interessi è questione di scelta tra politiche pubbliche, dunque di selezione delle voci di spesa tra cui ripartire i proventi della pressione fiscale.

8.1. L'evoluzione degli impegni correnti complessivi: la spesa comunale diminuisce

La tab. 8.1 inquadra la dimensione dell'attività di spesa corrente sviluppata tra il 1998 ed il 2004 da ciascuno dei 28 Comuni veneti scelti per indagare le caratteristiche e l'evoluzione del sistema locale di *welfare*.

In termini pro-capite la spesa corrente comunale oscilla nel 2004 tra i 393 € di Mira e i 1.775 € di Venezia; ai livelli più elevati si collocano i capoluoghi di provincia e alcuni dei maggiori Comuni del Veneto.

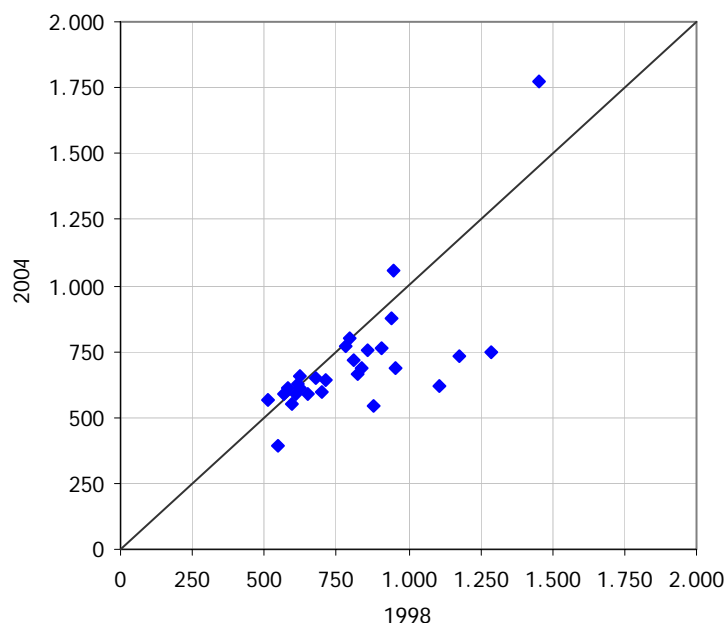
Confrontando i livelli medi di risorse impegnate nei due anni estremi della serie storica, come proposto anche dal graf. 8.1, si osserva che le spese correnti, laddove non rimangono invariate, subiscono una riduzione. L'unica eccezione è costituita dal capoluogo lagunare che, come già evidenziato nei capitoli precedenti, presenta livelli medi particolarmente elevati e in crescita sia per le maggiori risorse a disposizione del Comune sia per le modalità di gestione di importanti servizi di pubblica utilità, primo tra tutti il trasporto pubblico locale.

Il *trend* osservato, in linea con l'andamento generale dei municipi veneti e italiani, è spiegato in parte dall'uscita dai bilanci comunali di rilevanti voci di spesa a seguito delle scelte gestionali di esternalizzazione di servizi, come verrà descritto più dettagliatamente nel paragrafo successivo.

Tabella 8.1 Spesa corrente pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
Mira	544,43	560,88	536,44	588,64	545,08	412,76	392,81	-27,8%
Valdagno	876,13	881,46	926,13	844,68	541,70	538,57	541,89	-38,1%
Adria	592,22	622,65	670,30	673,10	648,14	596,72	552,36	-6,7%
Albignasego	514,43	542,79	580,22	577,71	577,30	546,13	563,89	9,6%
Vittorio Veneto	648,66	643,46	677,55	686,31	707,95	622,71	588,64	-9,3%
Mogliano Veneto	566,92	603,12	626,25	655,31	634,84	570,96	589,75	4,0%
Arzignano	609,61	634,22	592,60	608,88	575,33	593,47	591,09	-3,0%
Chioggia	696,71	733,29	711,10	717,00	717,36	604,18	595,37	-14,5%
Portogruaro	624,10	623,48	598,83	612,24	612,39	612,19	608,55	-2,5%
San Donà di Piave	583,50	616,49	572,03	649,01	568,51	601,23	612,69	5,0%
Castelfranco Veneto	1.108,99	1.135,54	1.055,19	1.168,26	616,47	601,71	616,51	-44,4%
Mirano	614,46	632,75	601,94	631,56	625,27	609,21	625,02	1,7%
Legnago	714,46	761,21	748,74	786,99	763,85	689,89	640,71	-10,3%
Conegliano	678,15	733,57	738,69	790,49	706,25	665,03	647,15	-4,6%
Este	621,10	676,09	662,63	682,01	691,25	642,72	654,42	5,4%
Montebelluna	820,90	788,90	766,36	741,83	759,05	677,31	665,92	-18,9%
San Bonifacio	958,30	966,04	1.015,89	1.043,10	955,96	720,00	683,73	-28,7%
Abano Terme	837,78	892,12	871,29	931,76	836,63	857,37	685,12	-18,2%
Rovigo	807,03	814,81	805,82	842,52	875,26	729,66	714,19	-11,5%
Villafranca di Verona	1.174,41	1.167,12	1.286,02	1.184,50	1.010,20	731,79	729,21	-37,9%
Schio	1.285,41	1.345,08	1.203,27	774,67	765,93	744,29	747,56	-41,8%
Vicenza	858,70	850,36	815,91	955,85	902,49	791,25	751,31	-12,5%
Belluno	903,28	889,55	869,77	847,11	814,62	825,67	759,06	-16,0%
Feltre	781,36	837,09	795,95	891,55	843,16	868,11	768,89	-1,6%
Treviso	792,57	789,44	763,70	929,71	919,50	891,81	801,11	1,1%
Padova	942,51	915,88	940,81	1.052,93	957,26	931,07	873,48	-7,3%
Verona	950,28	942,02	986,05	1.061,32	1.033,75	1.055,64	1.054,03	10,9%
Venezia	1.451,81	1.462,31	1.488,86	1.911,81	1.733,14	1.802,85	1.775,27	22,3%

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Grafico 8.1 Spesa corrente pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998 e 2004

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – per il 1998; Rendiconti della gestione per il 2004

8.2. Destinazione e natura della spesa corrente

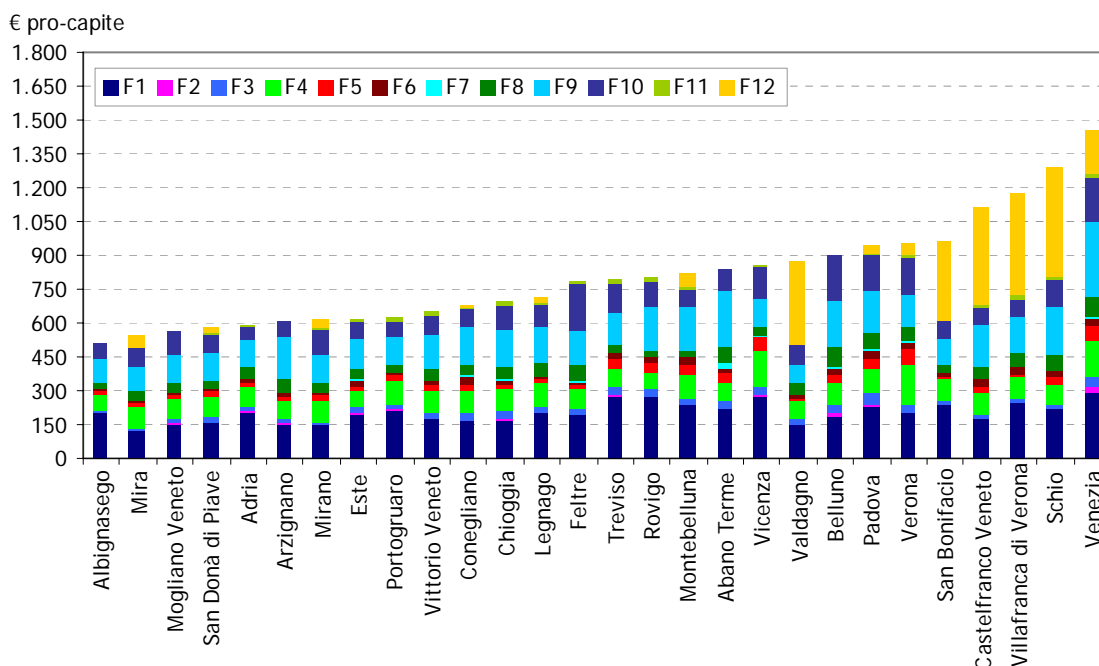
Acquisita la dinamica generale delle risorse impegnate per interventi ordinari, è opportuno analizzare le diverse funzioni di spesa e i fattori produttivi acquisiti nell'ambito della gestione corrente nel perseguimento degli obiettivi generali di ciascuna amministrazione locale.

I graff. 8.2 e 8.3 riportano la spesa corrente suddivisa per funzioni che le 28 amministrazioni comunali hanno impegnato nel 1998 e nel 2004.

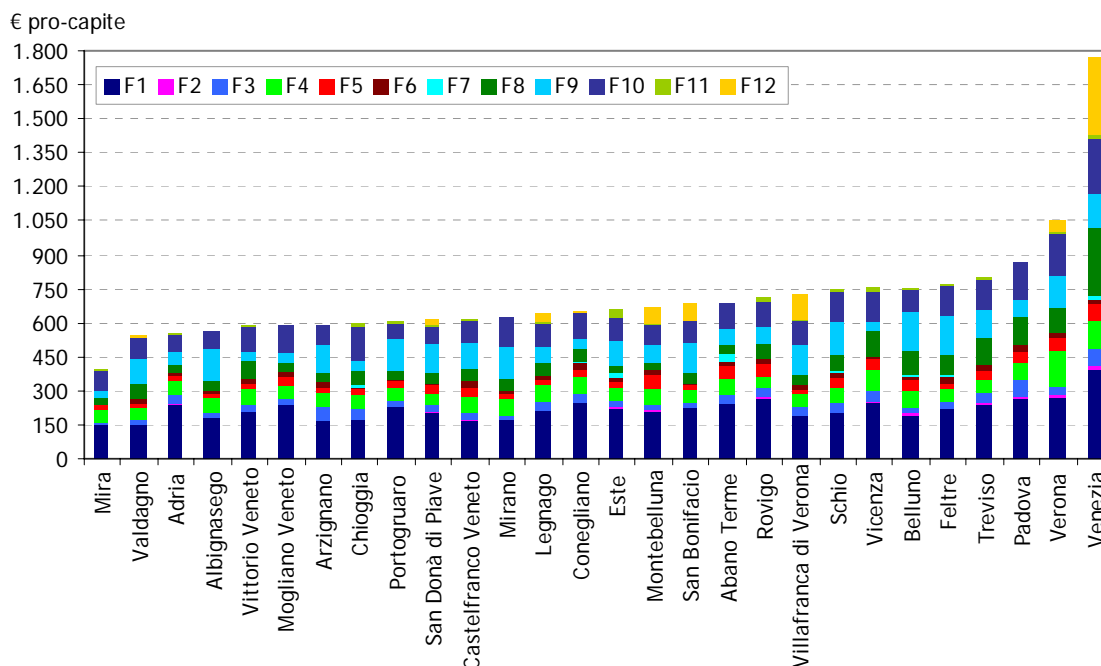
Incrociando le evidenze che emergono dall'analisi funzionale rappresentata graficamente con i livelli medi di spesa corrente complessiva esaminati nel paragrafo precedente, si osserva che nei Comuni in cui si registrano variazioni negative più accentuate tra il 1998 e il 2004 si riducono drasticamente le risorse destinate alle funzioni relative ai servizi produttivi (funzione 12) e alla gestione del territorio e dell'ambiente (funzione 9). Si tratta di riflessi finanziari legati a cambiamenti nella gestione di rilevanti servizi a carattere industriale, quali la distribuzione del gas e dell'energia elettrica, lo smaltimento dei rifiuti ed il servizio idrico integrato.

L'esternalizzazione dei servizi da parte dei Comuni, mediante il ricorso a soggetti strumentali nella veste di società di capitali, eventualmente in *partnership* con i privati, è un fenomeno che si è affermato negli ultimi anni sulla spinta di diversi fattori: l'evoluzione normativa in materia di servizi pubblici, la ridefinizione del Patto di Stabilità Interno in termini di tetto alla crescita della spesa anziché di saldo finanziario e la necessità di recuperare economicità gestionale. L'impatto finale sulla collettività di tali operazioni si traduce in un incremento più o meno significativo del costo dei servizi, determinato da alcune componenti fisse aggiuntive, quali le strutture e gli organi amministrativi, nonché nella proliferazione degli offerenti. Per gli enti, invece, si delineano nuovi ruoli di governo e direzione dei soggetti esterni, superando la configurazione tradizionale di aziende di servizi.

Grafico 8.2 Spese correnti pro-capite per funzioni (valori espressi a prezzi costanti 2004) – anno 1998



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 8.3 Spese correnti pro-capite per funzioni – anno 2004

Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

L'analisi della spesa corrente per interventi nelle 28 amministrazioni comunali analizzate in questa seconda parte del rapporto di ricerca conferma il quadro generale delineato per l'insieme dei Comuni veneti (§ 5.1), anche se con qualche scostamento.

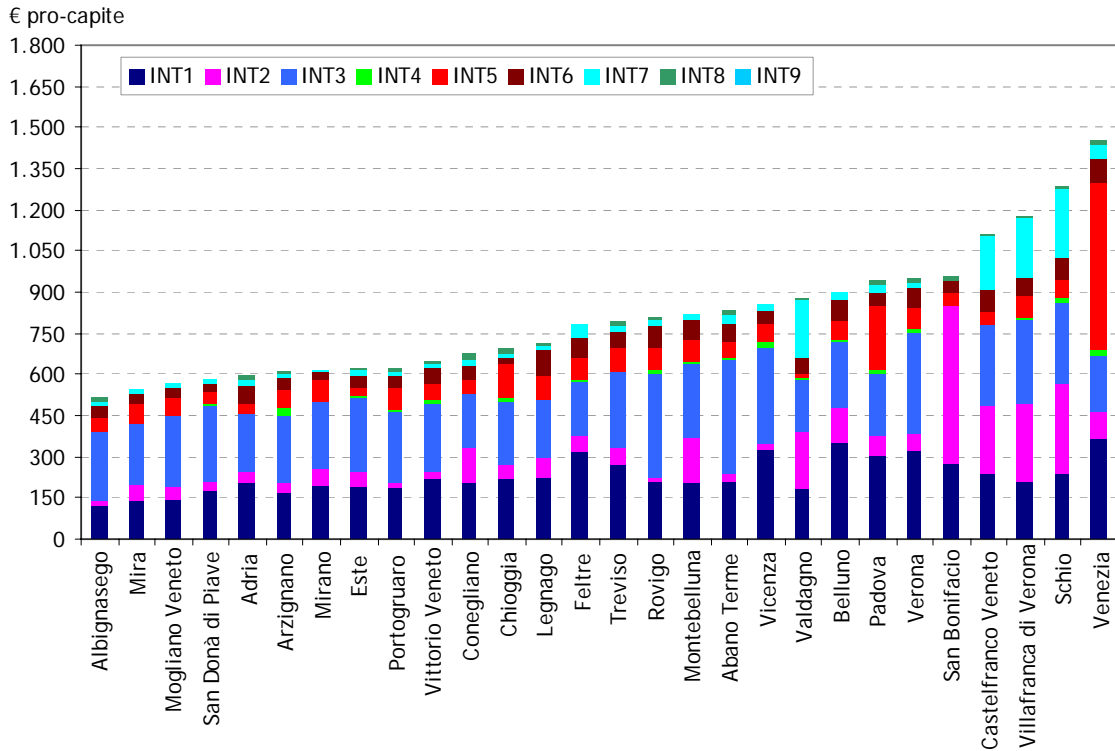
Come emerge dalla lettura dei graffi. 8.4 e 8.5, nei sette anni presi in considerazione le risorse impegnate per il personale dipendente comunale (intervento 1) rimangono sostanzialmente invariate, mentre aumentano in molte amministrazioni le spese per prestazioni di servizi (intervento 3) e quelle per trasferimenti (intervento 5).

Non si tratta, tuttavia, di tendenze omogenee. Per quanto concerne il personale, tra il 1998 e il 2004, le massime variazioni registrate riguardano, da un lato, il Comune di Belluno che riduce del 30,7% i relativi impegni, dall'altro, l'amministrazione di Mogliano Veneto che aumenta invece del 33,8% le risorse dell'intervento 1. Le variazioni delle spese legate a prestazioni di servizi sono più marcate, sia in aumento che in diminuzione; tra i Comuni che vedono crescere nei bilanci l'entità di tali impegni vi sono cinque dei sette capoluoghi di provincia, tra cui il Comune di Venezia che registra un incremento del 78% tra il 1998 e il 2004, seguito da Padova che realizza livelli pro-capite al 2004 molto vicini a quelli del capoluogo lagunare. Le risorse trasferite dai municipi subiscono quasi ovunque un aumento, in molti casi particolarmente consistente; tra i capoluoghi, Padova e Belluno evidenziano invece variazioni negative rilevanti.

Quanto alle spese per acquisto di beni di consumo e materie prime (intervento 2), nell'arco temporale analizzato subiscono una contrazione forte in quasi tutti gli enti, continuando tuttavia a coprire una quota notevole nel Comune di San Bonifacio, che evidenzia costantemente valori medi tra i più elevati.

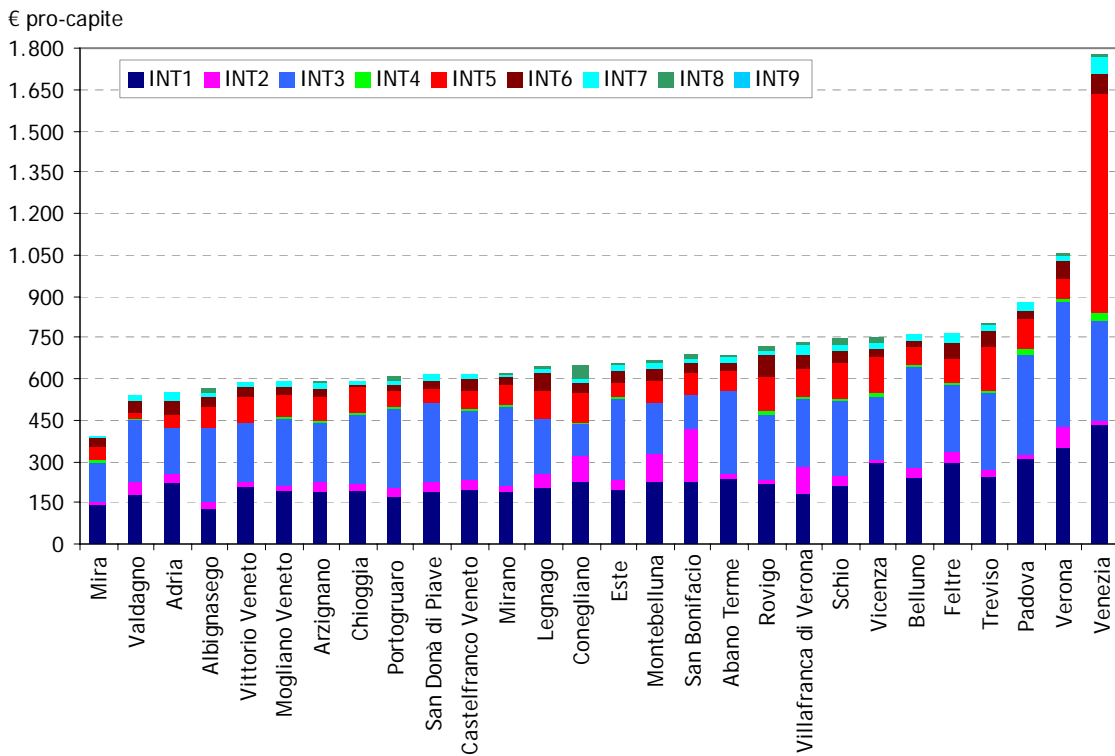
Si osserva, infine, che le stesse amministrazioni che riducono in modo consistente le spese relative ai servizi produttivi registrano una diminuzione sostanziale anche delle imposte e degli oneri finanziari (intervento 7).

Grafico 8.4 Spese correnti pro-capite per interventi (valori espressi a prezzi costanti 2004) – anno 1998



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 8.5 Spese correnti pro-capite per interventi – anno 2004



Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

8.3. Le risorse per il sociale

Le competenze comunali in materia di servizi sociali sono particolarmente ampie e organiche. Ai Comuni spettano, tra le altre, l'organizzazione e l'erogazione dei servizi assistenziali, il trasporto e la refezione scolastica, la cura e la valorizzazione dei beni culturali.

Nei bilanci comunali non è semplice delimitare con precisione e in modo univoco le risorse destinate alle funzioni sociali; occorre scegliere dei criteri che consentano di confrontare realtà diverse, a prescindere dalla variegata modulazione degli interventi realizzati in ambito sociale.

Ai fini dell'analisi si è optato per due criteri: il primo, in ordine alla classificazione funzionale del bilancio, focalizza l'attenzione sulla funzione 10 della parte corrente; il secondo, riferendosi alla classificazione amministrativa, aggrega una serie di servizi che trovano collocazione in diverse funzioni di spesa corrente.

La tab. 8.2 riporta i valori pro-capite deflazionati relativi alle risorse impegnate nella funzione 10 del bilancio di parte corrente dalle 28 amministrazioni considerate, ordinate in modo crescente rispetto ai valori del 2004.

Nei sette anni analizzati la spesa sociale, così come definita dallo schema di bilancio del D.P.R. 194/96, registra un *trend* crescente nella maggior parte dei Comuni del campione. Si osserva, inoltre, una sostanziale differenziazione territoriale: nel 2004 la spesa pro-capite relativa alla funzione 10 oscilla tra 68 € di San Donà di Piave e 245 € di Venezia.

Tabella 8.2 Spesa sociale corrente pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
San Donà di Piave	78,94	82,20	79,03	80,56	66,20	64,21	67,51	-14,5%
Portogruaro	73,28	79,23	81,68	90,93	84,74	77,38	70,98	-3,1%
Adria	54,57	57,49	75,87	74,28	85,34	73,08	73,22	34,2%
Albignasego	70,13	75,69	81,46	76,34	85,19	78,57	81,89	16,8%
Arzignano	68,12	75,39	80,97	92,75	86,73	90,20	92,07	35,2%
Belluno	194,43	211,23	195,80	96,51	103,62	93,67	93,59	-51,9%
Valdagno	81,38	84,67	89,23	87,83	90,77	91,22	94,18	15,7%
Mira	81,02	87,31	90,91	99,53	95,13	97,78	94,86	17,1%
Montebelluna	81,27	89,52	86,49	90,11	91,45	92,26	94,93	16,8%
Castelfranco Veneto	78,75	87,57	84,91	90,17	90,24	96,13	99,51	26,4%
San Bonifacio	79,01	90,71	109,15	92,79	103,36	102,31	101,34	28,3%
Vittorio Veneto	93,36	89,15	92,95	93,33	103,00	106,52	102,27	9,5%
Legnago	95,81	98,79	88,33	114,54	113,60	114,39	104,18	8,7%
Este	75,62	97,42	110,35	88,49	126,91	84,17	104,29	37,9%
Villafranca di Verona	85,13	83,87	93,65	99,71	92,72	103,32	105,34	23,8%
Abano Terme	96,55	92,64	95,00	102,95	89,98	104,50	111,84	15,8%
Rovigo	121,87	124,34	126,24	122,34	126,47	110,95	116,57	-4,4%
Mogliano Veneto	103,33	120,15	129,48	144,17	131,30	119,39	118,20	14,4%
Conegliano	87,10	113,62	123,62	129,19	122,80	125,46	118,54	36,1%
Mirano	119,71	109,70	104,82	117,62	122,56	120,67	127,84	6,8%
Treviso	131,16	145,54	151,96	141,36	126,85	118,36	132,27	0,8%
Schio	117,71	125,33	133,72	124,83	128,60	129,51	134,57	14,3%
Vicenza	140,00	141,38	132,88	151,14	146,53	148,47	135,44	-3,3%
Feltre	209,52	244,16	214,86	266,36	260,30	260,62	138,11	-34,1%
Chioggia	108,65	117,92	124,48	132,91	140,95	151,07	143,89	32,4%
Padova	152,79	144,75	151,79	158,42	168,41	167,62	160,89	5,3%
Verona	171,47	170,07	178,85	185,05	172,98	189,06	181,62	5,9%
Venezia	194,03	212,87	214,86	228,40	236,97	236,11	245,38	26,5%

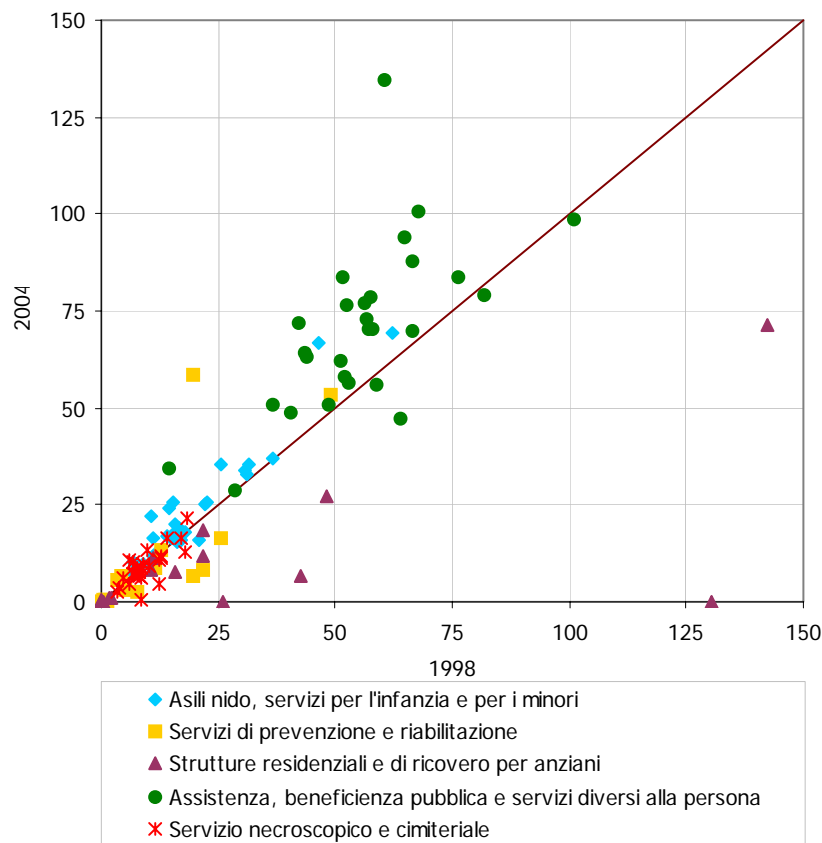
Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Le variazioni negative più consistenti si registrano per i Comuni di Belluno e Feltre, a seguito di cambiamenti nella gestione dei servizi relativi a strutture residenziali e di ricovero per anziani.

Il graf. 8.6 rappresenta i valori pro-capite dei due anni estremi della serie storica suddivisi nei cinque servizi in cui si articola la funzione 10.

La quota maggiore di risorse è assorbita dall'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, che evidenziano un andamento generalmente crescente determinando il *trend* complessivo osservato sopra. La spesa per asili nido e servizi per l'infanzia e per i minori, pur incidendo in misura inferiore sul totale della funzione 10, è in aumento nella maggior parte dei Comuni, mentre gli impegni per servizi di prevenzione e riabilitazione subiscono un calo notevole, ad eccezione delle amministrazioni comunali di Padova e Schio che realizzano livelli medi particolarmente elevati. Le risorse per il servizio necroscopico e cimiteriale presentano livelli medi non superiori ai 25 € per residente e andamenti differenziati, con enti che incrementano le risorse destinate a tale servizio ed altri che invece le riducono in modo consistente.

Grafico 8.6 Spesa sociale corrente per servizi – anni 1998 e 2004

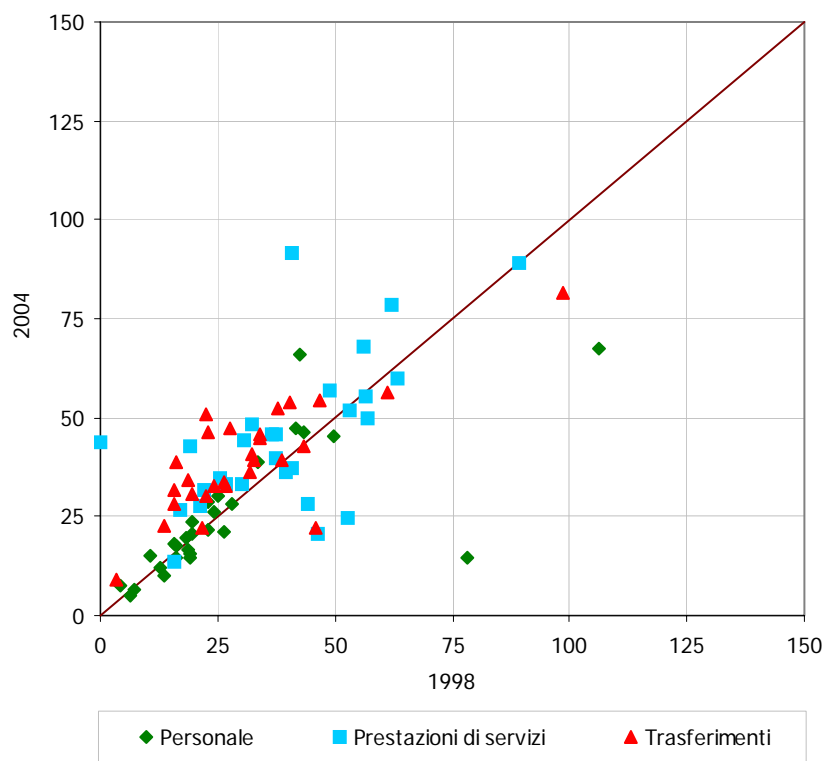


Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – per il 1998; Rendiconti della gestione per il 2004

Rispetto alla natura della spesa corrente relativa alla funzione 10, gli interventi che incidono maggiormente sono il personale, le prestazioni di servizi e i trasferimenti.

Come evidenzia il graf. 8.7, a fronte di una sostanziale stabilità nel tempo della spesa per il personale dipendente, si registra in molti Comuni un incremento della spesa per prestazioni di servizi e, in misura ancora più marcata, un aumento dei trasferimenti comunali, ad indicare la tendenza sempre più diffusa ad uno spostamento di impegni dall'erogazione diretta di servizi sociali al trasferimento di risorse.

Grafico 8.7 Spesa sociale corrente per principali interventi – anni 1998 e 2004



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – per il 1998; Rendiconti della gestione per il 2004

Adottando il secondo criterio di determinazione della spesa in ambito sociale, si è scelto di indagare alcuni servizi classificati in più funzioni di spesa corrente che, per la loro particolare natura, caratterizzano il sistema di *welfare* locale. Essi sono:

- assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi (servizio 5, funzione 4);
- biblioteche, musei e pinacoteche (servizio 1, funzione 5);
- teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale (servizio 2, funzione 5);
- piscine comunali (servizio 1, funzione 6);
- asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (servizio 1, funzione 10);
- servizi di prevenzione e di riabilitazione (servizio 2, funzione 10);
- strutture residenziali e di ricovero per anziani (servizio 3, funzione 10);
- assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona (servizio 4, funzione 10).

La tab. 8.3 riporta i valori pro-capite espressi a prezzi costanti 2004 dell'insieme dei servizi sociali individuati all'interno dei 28 bilanci comunali.

Nell'intervallo temporale considerato si osserva un andamento generalmente crescente anche per questo secondo aggregato di risorse destinate al sociale. I livelli medi oscillano nel 2004 tra 120 € di Adria e 365 € di Venezia.

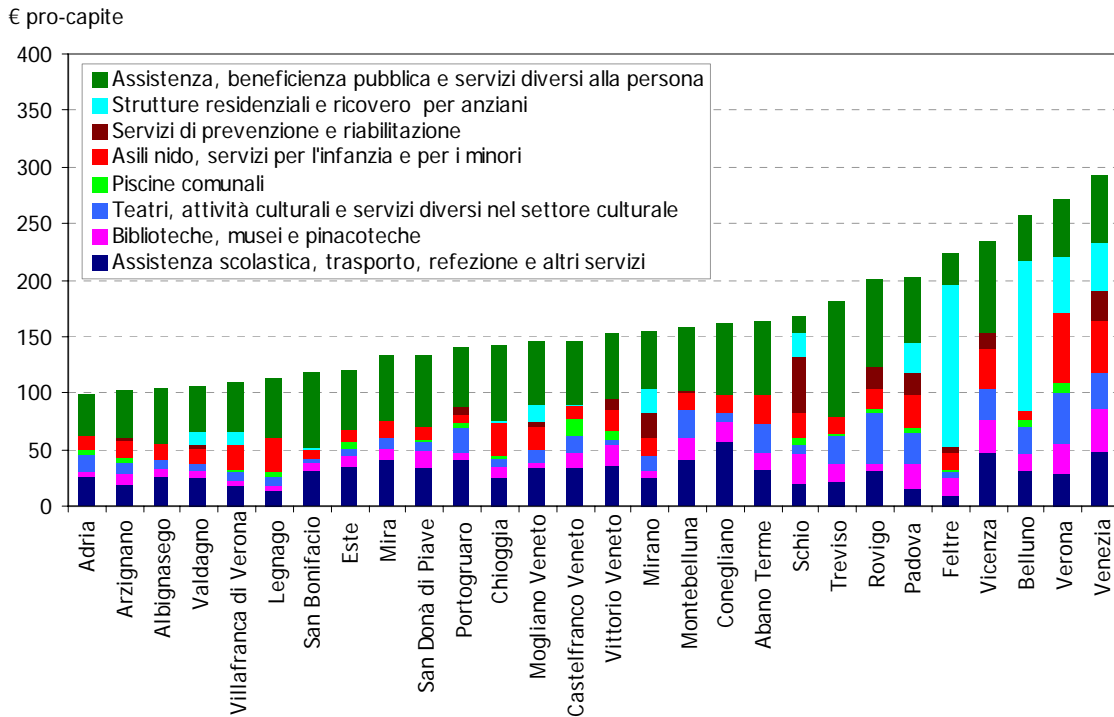
Tabella 8.3 *Spesa sociale allargata pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	var. 04/98
Adria	98,11	92,26	121,86	116,89	129,27	121,69	120,16	22,5%
San Donà di Piave	133,78	140,17	133,85	140,90	115,57	116,97	120,44	-10,0%
Villafranca di Verona	109,79	109,58	118,35	130,16	123,22	128,46	127,43	16,1%
Valdagno	106,14	110,77	118,87	120,94	124,87	125,65	128,35	20,9%
Albignasego	103,80	122,36	126,69	122,69	134,68	130,98	134,59	29,7%
Arzignano	102,63	108,18	118,10	132,52	128,33	133,05	138,19	34,6%
Portogruaro	140,91	154,73	161,27	164,80	150,04	146,37	138,68	-1,6%
Mira	133,38	142,12	141,40	150,34	143,68	142,81	141,20	5,9%
Legnago	112,54	154,32	149,64	166,84	171,95	174,91	150,26	33,5%
Mirano	154,96	149,54	141,25	143,55	149,40	149,45	153,09	-1,2%
San Bonifacio	117,63	132,51	151,56	136,19	151,07	151,17	154,63	31,5%
Vittorio Veneto	152,64	152,01	153,85	151,39	169,27	173,42	158,42	3,8%
Este	119,76	140,94	159,96	140,92	191,08	144,71	164,59	37,4%
Feltre	223,39	266,20	238,37	298,23	293,51	296,57	168,59	-24,5%
Mogliano Veneto	146,20	165,82	189,66	208,81	191,77	172,77	169,99	16,3%
Belluno	258,03	278,62	269,09	179,01	178,16	188,42	178,50	-30,8%
Chioggia	143,15	156,28	168,31	173,06	180,52	188,97	185,94	29,9%
Treviso	181,02	196,05	198,86	234,56	206,85	182,33	191,35	5,7%
Castelfranco Veneto	146,98	165,08	167,70	178,06	174,32	181,72	191,51	30,3%
Schio	167,83	172,11	180,52	173,84	182,45	190,95	191,78	14,3%
Abano Terme	164,39	167,38	177,11	198,29	190,58	198,88	193,58	17,8%
Montebelluna	158,28	173,19	173,00	190,75	197,71	203,01	202,28	27,8%
Rovigo	200,53	188,03	195,22	212,00	212,38	204,17	202,90	1,2%
Conegliano	162,91	189,58	198,45	205,38	195,89	216,41	210,24	29,1%
Vicenza	234,94	233,91	220,67	239,57	232,27	230,05	216,20	-8,0%
Padova	203,35	196,81	209,45	215,68	229,38	235,62	224,75	10,5%
Verona	271,57	270,60	280,98	293,52	279,17	297,09	289,45	6,6%
Venezia	292,93	318,25	306,24	336,91	348,71	352,72	365,28	24,7%

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

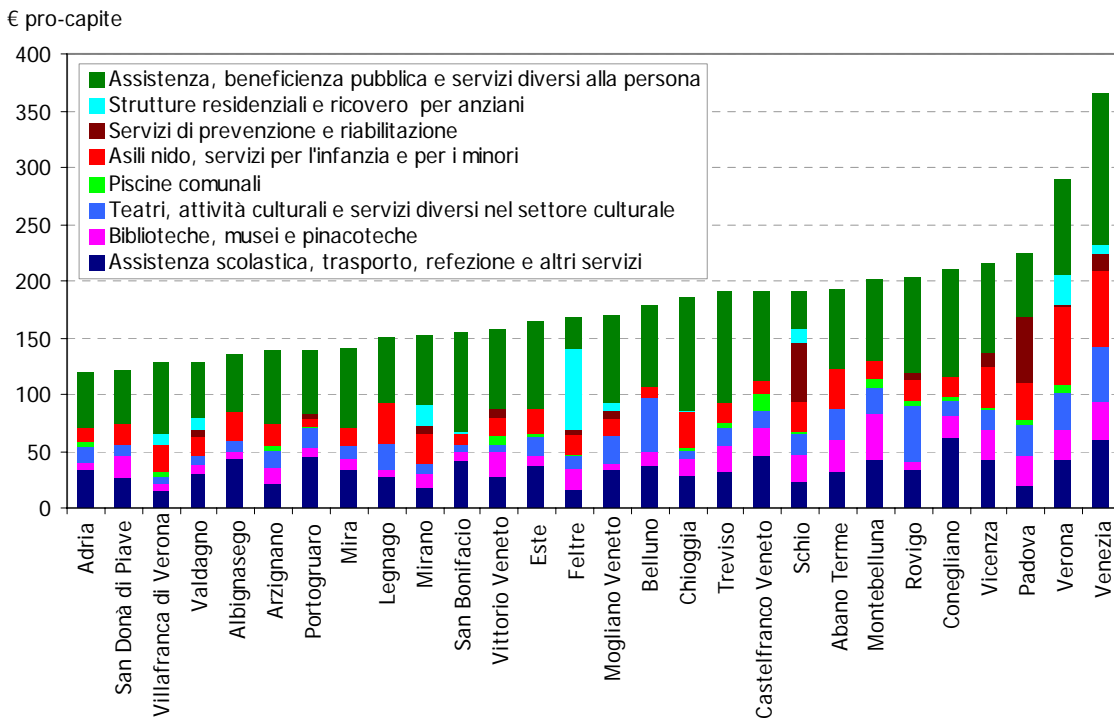
Suddividendo l'aggregato per singoli servizi, come proposto dai graffi. 8.8 e 8.9, emerge ancora una volta la prevalenza dell'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona. Confrontando per i due anni estremi della serie storica i valori pro-capite relativi alle componenti di spesa corrente non inclusi nella funzione 10, si nota comunque un incremento notevole in quasi tutte le amministrazioni.

Grafico 8.8 Spesa sociale allargata pro-capite per servizi (valori espressi a prezzi costanti 2004) – anno 1998



Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

Grafico 8.9 Spesa sociale allargata pro-capite per servizi – anno 2004



Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

9. La gestione degli investimenti

L'analisi della gestione in conto capitale, relativa alla realizzazione degli investimenti e al reperimento delle risorse finanziarie per farvi fronte, si presenta particolarmente interessante in un contesto di progressivo ampliamento delle condizioni di autonomia, sia per la rilevanza degli investimenti nell'ambito degli enti locali, ma anche per il notevole impatto che il loro finanziamento con i relativi profili di onerosità comporta a carico della gestione, soprattutto qualora ciò avvenga mediante il ricorso a fonti onerose (mutui e prestiti obbligazionari *in primis*). Tali fonti, insieme ai trasferimenti in conto capitale, hanno tradizionalmente rappresentato le principali modalità di finanziamento; ad esse si stanno affiancando ulteriori strumenti prevalentemente orientati a rendere possibile il coinvolgimento di soggetti privati (si pensi alla tecnica del *project financing*).

9.1. Le entrate in conto capitale

La natura straordinaria delle entrate in c/capitale rende poco significativo il confronto intertemporale; più utile è invece il riferimento alla media del periodo considerato e la dispersione attorno ad essa dei valori nel tempo.

Tabella 9.1 Entrate in c/capitale pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media 98-04
Belluno	160,54	197,39	147,98	177,27	112,33	142,81	201,37	162,81
Mira	224,81	66,67	283,20	90,47	149,67	268,34	146,89	175,72
Adria	288,91	116,71	188,27	161,70	183,47	233,79	232,82	200,81
Mirano	169,75	69,74	118,99	229,19	294,82	291,60	233,80	201,13
Vittorio Veneto	146,81	116,98	129,22	190,99	176,78	311,15	338,66	201,51
San Bonifacio	191,93	129,77	289,27	200,87	186,62	278,53	236,58	216,22
San Donà di Piave	295,10	139,05	118,55	202,22	281,84	243,07	363,35	234,74
Albignasego	116,88	36,98	150,65	215,63	418,06	619,43	246,07	257,67
Castelfranco Veneto	415,30	251,20	161,86	190,61	433,10	228,95	275,39	279,49
Montebelluna	262,50	249,60	189,97	330,05	337,94	327,73	264,21	280,29
Rovigo	338,18	91,37	186,74	291,18	280,88	337,64	444,78	281,54
Valdagno	411,75	484,31	343,14	318,94	116,30	189,04	173,67	291,02
Feltre	224,63	213,66	330,82	223,38	491,67	183,43	456,52	303,44
Villafranca di Verona	177,43	457,98	228,15	276,52	313,93	296,67	387,75	305,49
Treviso	209,62	223,66	270,82	405,56	460,66	247,70	352,73	310,11
Conegliano	159,57	248,87	452,39	662,33	208,68	228,03	268,18	318,29
Vicenza	189,58	110,03	373,57	425,44	391,79	571,65	248,69	330,11
Arzignano	570,83	157,43	126,45	429,36	315,17	366,54	368,52	333,47
Mogliano Veneto	311,54	226,19	651,85	294,22	345,64	228,84	376,57	347,84
Portogruaro	448,67	299,50	361,33	354,77	340,11	373,18	300,13	353,96
Schio	325,17	443,80	326,52	519,09	411,97	353,15	356,86	390,94
Este	697,33	341,01	266,78	246,84	541,99	403,41	283,78	397,31
Padova	476,02	165,20	360,30	405,60	379,38	526,42	609,81	417,53
Abano Terme	667,33	570,19	267,77	227,09	170,67	446,12	655,54	429,24
Verona	340,45	243,78	647,22	455,12	356,74	454,64	550,75	435,53
Chioggia	698,10	566,91	794,00	681,28	406,49	495,08	559,53	600,20
Legnago	452,74	436,50	820,80	1.324,69	2.006,25	236,72	1.471,56	964,18
Venezia	761,94	1.257,38	1.002,12	772,13	2.491,14	1.627,68	572,80	1.212,17

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

La tab. 9.1 riporta in termini pro-capite i valori a prezzi costanti delle entrate in c/capitale, ottenute sommando gli accertamenti dei titoli IV e V, per i 28 Comuni del campione ordinati in modo crescente sulla base della media del periodo.

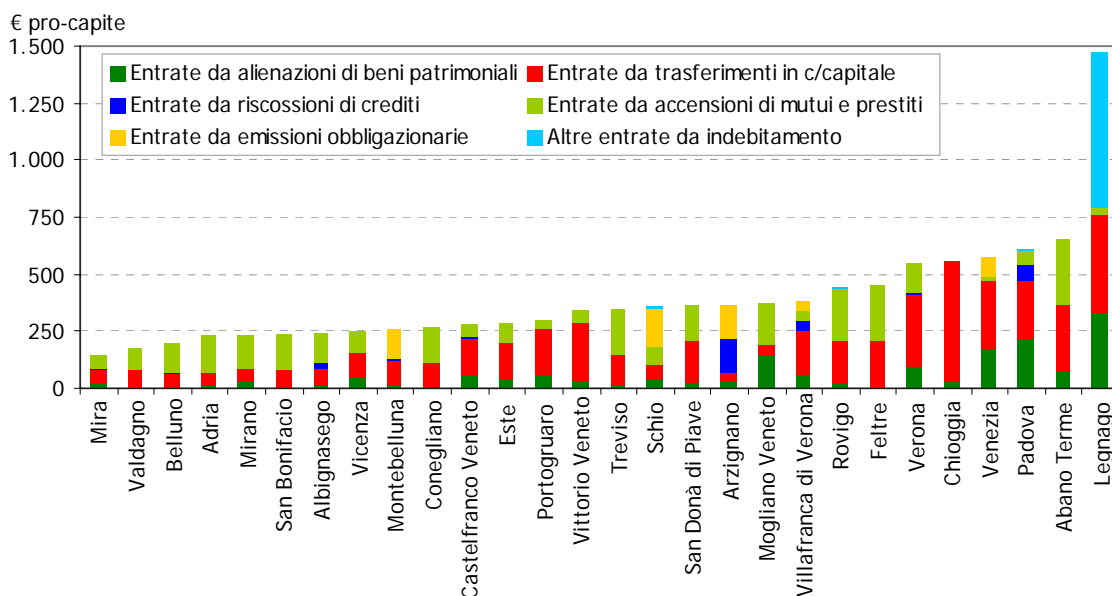
I livelli medi calcolati nell'intervallo temporale 1998-2004 oscillano tra 163 € pro-capite di Belluno e 1.212 € di Venezia. Si osservano in particolare i *trend* evidenziati dai Comuni di Legnago e Venezia, caratterizzati da picchi in corrispondenza di alcuni esercizi finanziari.

È interessante allora indagare le fonti che originano gli accertamenti complessivi relativi alle entrate straordinarie.

Il graf. 9.1 rappresenta le entrate in c/capitale suddivise per cespiti principali con riferimento all'ultimo anno della serie storica presa in considerazione.

La quota maggiore è coperta dai trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalla Regione, da altri enti del settore pubblico e da altri soggetti; essi possono essere destinati al finanziamento indistinto degli investimenti (contributo in conto capitale), al finanziamento di specifici investimenti (contributo in conto impianti), al finanziamento di spese correnti, al trasferimento a terzi e al rimborso dei prestiti accesi. È opportuno inoltre ricordare che all'interno di questo aggregato trovano collocazione anche i proventi derivanti dal rilascio delle concessioni edilizie, che costituiscono una forma importante di autofinanziamento per i Comuni. In ordine di incidenza sul totale delle entrate in conto capitale, seguono le entrate da accensioni di mutui e prestiti. Le entrate da alienazioni patrimoniali, derivanti dalla dismissione delle immobilizzazioni degli enti, in alcuni casi incidono in modo rilevante, mentre le entrate da riscossione di crediti, in genere costituiti da finanziamenti attivi erogati ai propri enti di natura strumentale, riguardano solo alcuni Comuni. Alla emissione di prestiti obbligazionari ricorrono poche amministrazioni, ma in questi casi l'incidenza di tale fonte è consistente. Per quanto riguarda le altre entrate da indebitamento, assenti nella maggior parte dei bilanci analizzati, si osserva il valore pro-capite realizzato dal Comune di Legnago nel 2004, in cui sono particolarmente elevati i finanziamenti a breve termine.

Grafico 9.1 Entrate in c/capitale pro-capite per fonti di provenienza – anno 2004



Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

Acquisita la composizione complessiva delle entrate in conto capitale, è utile focalizzare l'attenzione sul ricorso al prestito. Fino al 1990 gli enti locali si sono indebitati prioritariamente e pressoché esclusivamente con la Cassa Depositi e Prestiti a tasso fisso; solo successivamente sono stati autorizzati a contrarre liberamente mutui anche con istituti di credito ordinario, senza il preventivo interpello della Cassa. I nuovi canali di finanziamento con debito oggi disponibili per i Comuni riguardano, oltre alla Cassa Depositi e Prestiti, il sistema bancario con mutui e le emissioni obbligazionarie.

L'assunzione di mutui presuppone di rispettare una serie di condizioni, analiticamente disciplinate dal TUEL, tra le quali un tetto massimo della spesa complessiva per interessi passivi in rapporto alle entrate correnti al netto dei contributi statali e regionali; tale limite, inizialmente fissato al 25%, è stato ridotto al 12% dalla legge Finanziaria 2005.

Nei 28 Comuni analizzati in questa seconda parte del rapporto, gli accertamenti relativi a mutui e prestiti accesi (titolo V, categoria 3) evidenziano importanti differenziazioni territoriali, come dimostrano i livelli medi riportati in tab. 9.2. Il Comune di Chioggia nei sette esercizi finanziari presi in considerazione non ricorre mai a questa fonte di finanziamento, potendo contare su cospicui trasferimenti in conto capitale soprattutto dallo Stato. La media del periodo più elevata è quella del Comune di Venezia, che nel 2004 opera una drastica riduzione del ricorso alle forme tradizionali di finanziamento.

Tabella 9.2 Entrate da accensioni di mutui e prestiti pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media 98-04
Chioggia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arzignano	106,84	93,53	61,61	0,00	0,00	0,00	0,00	37,42
Belluno	21,96	54,71	18,70	61,97	13,53	24,02	132,87	46,82
Valdagno	16,46	13,51	0,00	31,29	70,34	148,67	91,36	53,09
Montebelluna	165,51	160,37	59,23	0,00	6,45	6,58	0,00	56,88
Portogruaro	129,17	44,09	38,92	133,65	20,07	30,39	37,44	61,96
Mira	130,14	0,96	94,78	38,12	16,18	109,41	63,75	64,76
Schio	90,95	236,67	7,01	26,65	10,73	10,29	76,17	65,49
Padova	192,74	22,62	60,61	23,26	43,47	65,41	67,33	67,92
Castelfranco Veneto	154,62	70,90	0,00	60,91	142,72	37,94	49,77	73,84
Conegliano	21,88	102,51	78,33	78,86	62,21	65,52	156,04	80,77
Villafranca di Verona	77,02	191,09	33,35	76,42	72,35	108,40	47,83	86,64
Vittorio Veneto	113,57	21,12	65,51	128,83	100,83	133,56	51,77	87,88
San Donà di Piave	125,02	35,06	0,00	98,29	115,04	94,10	150,79	88,33
Abano Terme	33,31	138,26	69,25	0,00	0,00	149,25	286,26	96,62
Mirano	128,11	8,70	61,86	133,25	96,07	148,37	146,31	103,24
Albignasego	0,00	4,03	101,47	64,97	266,58	170,95	136,10	106,30
Adria	150,61	12,81	87,53	75,50	104,18	158,22	166,16	107,86
San Bonifacio	112,80	73,93	196,37	120,13	109,80	64,83	154,96	118,97
Vicenza	78,86	35,34	185,95	31,09	108,21	321,58	94,13	122,17
Feltre	94,55	114,58	101,30	160,77	122,09	108,92	244,65	135,27
Este	229,85	248,19	137,57	65,59	79,45	150,13	84,26	142,15
Rovigo	273,14	10,48	95,39	137,78	184,60	167,87	229,71	157,00
Treviso	143,10	128,07	189,86	197,96	180,14	93,90	201,25	162,04
Legnago	134,63	130,91	25,07	55,75	691,41	97,15	42,90	168,26
Mogliano Veneto	205,42	156,18	311,74	216,62	263,80	159,54	181,80	213,59
Verona	237,11	175,02	494,40	210,44	171,95	105,07	133,25	218,18
Venezia	473,58	1.000,86	663,31	440,23	1.246,45	958,15	17,77	685,77

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Sul fronte delle emissioni obbligazionarie, il ricorso a tale fonte di finanziamento è consentito esclusivamente per finanziare investimenti, ad eccezione del caso di emissione di obbligazioni per il rimborso del debito volto a finanziare investimenti e contratto dopo il 31 dicembre 1996. Inoltre, l'importo annuale degli interessi pagati per l'ammortamento delle obbligazioni emesse si somma a quello pagato per i mutui e all'importo delle fidejussioni eventualmente rilasciate per determinare il tetto del 12% rispetto alle entrate correnti.

Nei bilanci comunali tale fonte di finanziamento trova collocazione nella categoria 4 del titolo V. La tab. 9.3 riporta i valori pro-capite accertati delle emissioni obbligazionarie dei Comuni nell'intervallo 1998-2004.

Si osserva che tale ricorso non è particolarmente diffuso tra le amministrazioni del campione; tuttavia, nei casi in cui si è attivato questo canale di finanziamento, gli importi sono rilevanti e in alcuni casi sembrano sostituire i più tradizionali mutui.

Tabella 9.3 *Entrate da emissioni di prestiti obbligazionari pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Abano Terme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Adria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Albignasego	76,18	0,00	17,77	0,00	0,00	0,00	0,00
Arzignano	0,00	0,00	0,00	168,79	116,40	143,24	147,26
Belluno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Castelfranco Veneto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Chioggia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Conegliano	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Este	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Feltre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Legnago	0,00	0,00	0,00	38,84	0,00	0,00	0,00
Mira	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mirano	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mogliano Veneto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Montebelluna	0,00	0,00	0,00	141,06	172,01	166,83	132,07
Padova	0,00	0,00	0,00	34,89	28,57	0,00	0,00
Portogruaro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rovigo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
San Bonifacio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
San Donà di Piave	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schio	0,00	0,00	182,06	179,03	203,51	257,32	168,31
Treviso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valdagno	99,25	209,48	144,63	51,17	2,84	0,00	0,00
Venezia	0,00	0,00	0,00	0,00	1.051,36	80,17	87,61
Verona	0,00	0,00	97,72	0,00	71,66	158,28	0,00
Vicenza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Villafranca di Verona	0,00	0,00	0,00	137,52	28,36	49,82	47,57
Vittorio Veneto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

9.2. Le spese per investimenti

Prima di addentrarci nell'analisi dell'evoluzione e della composizione delle spese in conto capitale delle amministrazioni comunali indagate, è opportuno richiamare alcuni concetti fondamentali.

In generale, per investimento si intende l'acquisto di beni economici a fecondità ripetuta in vista del loro impiego in un processo produttivo, al quale apportano delle utilità ripartite in più esercizi. Merita ricordare, a tale proposito, che nelle amministrazioni pubbliche le motivazioni originarie di ricorso al prestito sono legate ai c.d. "investimenti sociali", ossia alla creazione di infrastrutture di varia natura destinate al soddisfacimento di bisogni collettivi per periodi di tempo lunghi, realizzando una distribuzione del sacrificio economico su tutte le generazioni che godono dell'utilità delle infrastrutture tramite la quota di rimborso del prestito. Solo con l'affermarsi della funzione di intervento attivo degli enti pubblici per il sostegno dello sviluppo economico, il ricorso al prestito è stato correlato ai c.d. "investimenti produttivi" realizzati direttamente oppure tramite imprese alle quali l'ente pubblico trasferisce fondi finalizzati ad avviare attività imprenditoriali.

La nozione di spese in conto capitale è invece più ampia, in quanto comprende, oltre alle opere appena citate, tutte le spese che rappresentano costi pluriennali, destinate ad incrementare l'attivo immobilizzato, quali gli acquisti di automezzi, di impianti e di attrezzature, l'acquisizione di partecipazioni e i conferimenti, nonché i trasferimenti di capitale.

Tabella 9.4 *Spese in c/capitale pro-capite a prezzi costanti 2004 – anni 1998-2004*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Media 98-04
Adria	281,93	108,13	117,24	150,30	185,88	254,03	204,51	186,00
Mira	242,86	79,22	293,70	99,28	166,15	298,45	169,48	192,73
Belluno	194,31	243,50	205,97	254,21	195,67	216,63	292,89	229,03
Mirano	176,32	75,71	155,29	253,53	334,21	344,19	267,95	229,60
Vittorio Veneto	194,05	129,38	148,63	228,70	210,01	356,84	377,54	235,02
San Donà di Piave	313,39	175,70	152,58	195,93	365,10	219,69	399,23	260,23
Rovigo	300,84	69,03	160,42	274,94	263,55	288,70	500,10	265,37
Albignasego	140,73	61,10	138,51	191,13	442,99	653,57	372,63	285,81
Treviso	247,26	188,16	232,59	339,29	390,50	262,02	357,52	288,19
Villafranca di Verona	150,01	448,05	238,42	249,61	314,18	286,86	354,64	291,68
Mogliano Veneto	304,96	218,77	391,93	273,28	351,00	217,11	356,60	301,95
San Bonifacio	241,61	204,36	332,72	246,37	350,53	418,89	371,11	309,37
Montebelluna	332,78	284,34	208,86	333,93	275,87	356,35	403,30	313,63
Castelfranco Veneto	477,49	273,80	214,23	269,70	477,56	257,56	280,61	321,56
Feltre	241,87	260,83	329,98	247,09	527,21	215,88	451,40	324,89
Conegliano	183,71	283,52	432,90	600,07	283,68	262,21	269,50	330,80
Abano Terme	123,82	343,36	272,32	247,18	248,32	525,20	605,46	337,95
Vicenza	197,03	142,25	395,91	435,22	382,94	577,81	262,47	341,95
Valdagno	429,73	513,69	496,63	352,77	175,96	287,64	271,79	361,17
Arzignano	579,27	148,80	158,55	430,37	370,14	480,00	365,74	361,84
Verona	343,45	224,79	640,09	441,14	289,91	272,91	519,95	390,32
Schio	315,57	494,87	320,15	522,10	406,86	363,33	329,80	393,24
Portogruaro	477,53	324,79	387,66	403,35	375,56	441,00	369,49	397,05
Padova	551,92	178,04	350,01	406,81	369,17	534,23	580,32	424,36
Este	765,64	441,63	316,05	226,97	567,26	453,91	357,40	446,98
Chioggia	684,19	545,64	774,95	665,42	378,48	493,80	616,32	594,11
Legnago	443,13	437,01	831,73	1.390,33	2.007,58	247,66	812,84	881,47
Venezia	694,56	1.229,51	1.013,43	735,39	2.550,68	1.607,13	555,52	1.198,03

Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo – fino al 2003; Rendiconti della gestione per il 2004

Per individuare la nozione di investimento per gli enti locali occorre infatti risalire alla contrapposizione tra spese di investimento e spese correnti operata dalla legge Curti nel

1964, che introduce per la prima volta una classificazione di tipo economico per apprezzare l'apporto conferito dalle spese pubbliche alla ricchezza della collettività.

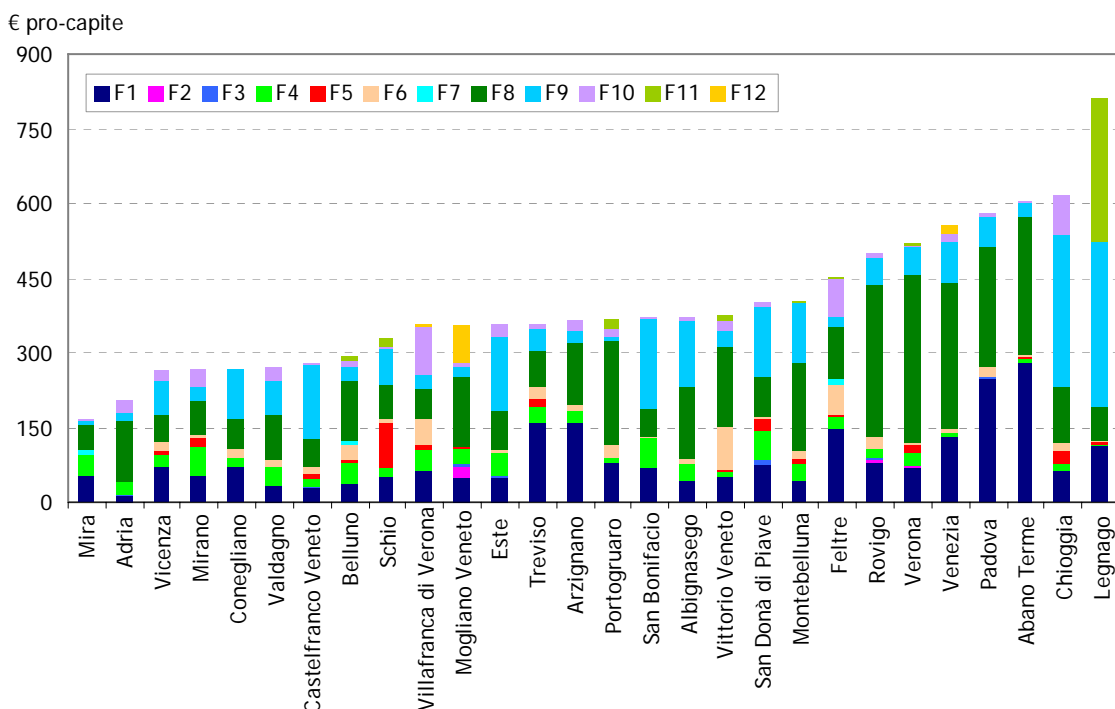
Per l'intervallo temporale 1998-2004 le spese in conto capitale impegnate dalle 28 amministrazioni comunali sono riportate in tab. 9.4.

Data la natura di tali risorse impiegate, è opportuno il calcolo della media di periodo. Questi valori si presentano notevolmente differenziati tra i vari Comuni, andando da un minimo di 186 € per residente di Adria a 1.198 € di Venezia.

Per l'anno 2004, la composizione della spesa del titolo II per funzioni è rappresentata con il graf. 9.2.

Si osserva che la funzione che assorbe generalmente la quota maggiore della spesa in conto capitale è quella legata alla viabilità e ai trasporti (funzione 8). Seguono in ordine decrescente le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (funzione 1) e le funzioni nel campo della gestione del territorio e dell'ambiente (funzione 9). Anche le risorse destinate agli investimenti nell'ambito dell'istruzione pubblica (funzione 4) coprono quote cospicue. La funzione 10 dedicata agli interventi nel sociale è particolarmente elevata nei Comuni di Villafranca di Verona, Feltre e Chioggia. Gli impegni in conto capitale relativi al settore sportivo e ricreativo (funzione 6) rappresentano quote non marginali in diverse amministrazioni del campione.

Grafico 9.2 Spese in c/capitale pro-capite per funzione – anno 2004



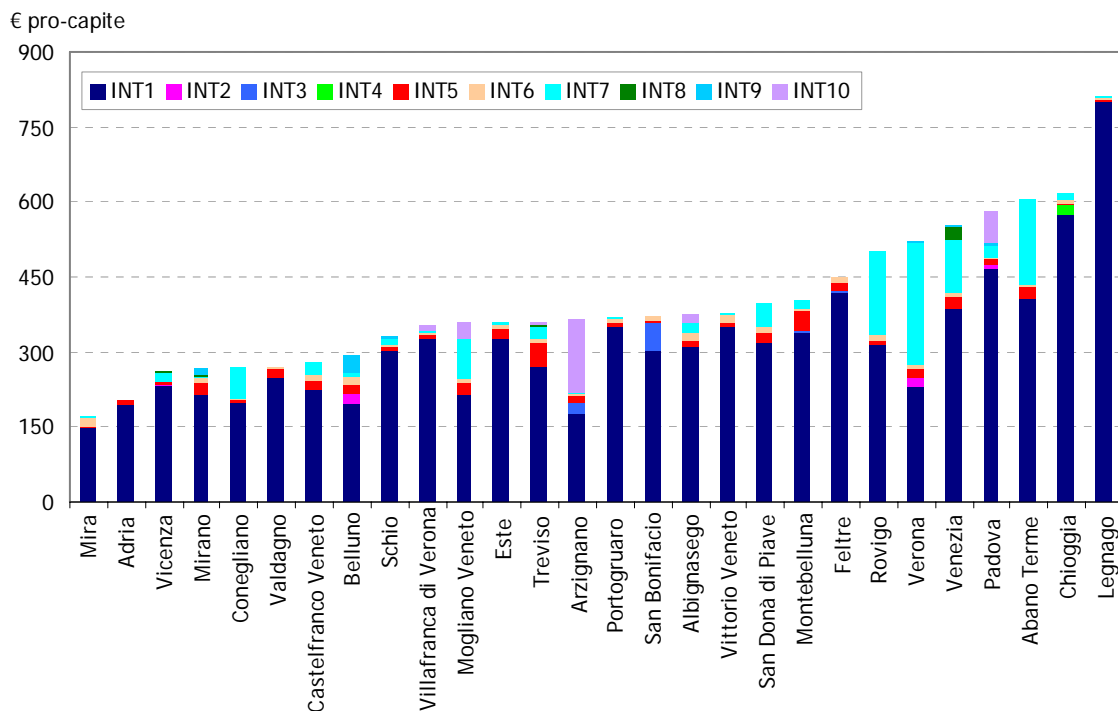
Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

L'analisi della spesa in conto capitale per interventi offre ulteriori elementi di valutazione della gestione degli investimenti dei 28 Comuni presi in considerazione.

Come evidenzia il graf. 9.3, nel 2004 il principale impiego delle risorse destinate agli investimenti è l'acquisizione di beni immobili (intervento 1), la cui incidenza nella maggior

parte delle amministrazioni analizzate supera l'80%. Quote rilevanti sono coperte in diversi Comuni dalle spese per incarichi professionali esterni (intervento 7); infine, le amministrazioni di Arzignano, Padova e Mogliano Veneto evidenziano impegni cospicui in relazione a concessioni di crediti e anticipazioni (intervento 10).

Grafico 9.3 Spese in c/capitale pro-capite per interventi – anno 2004



Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

Considerazioni conclusive

L'analisi contenuta in questo VII rapporto di ricerca sui bilanci dei Comuni veneti conferma la complessità del contesto in cui vivono i governi locali da diversi anni.

L'autonomia delle amministrazioni comunali sancita con le riforme degli anni '90 e riconosciuta costituzionalmente nel 2001, fondamentale per innescare processi virtuosi di responsabilizzazione degli amministratori, sembra infatti svanire con gli interventi attuati negli ultimi anni dal governo nazionale sul sistema complessivo della finanza locale.

La possibilità di disporre dei dati di quasi tutti gli enti comunali del Veneto ha consentito di ragionare sull'insieme dei municipi per un arco temporale sufficientemente ampio da permettere di individuare tendenze consolidate e diffuse. Inoltre, l'approfondimento su un campione rilevante di amministrazioni di medio-grandi dimensioni, oltre a confermare le dinamiche generali, ha evidenziato l'affermarsi di strategie gestionali determinanti nell'evoluzione del *welfare* locale veneto.

Il riferimento agli equilibri di bilancio dell'insieme dei municipi veneti mostra come si sia passati nell'arco di sei anni, dal 1998 al 2003, da una situazione di sostanziale equilibrio tra entrate correnti e spese ricorrenti ad uno stato di squilibrio caratterizzato da un'eccedenza delle entrate ordinarie rispetto alle risorse impiegate, determinata principalmente dal rispetto dei vincoli imposti sulla crescita della spesa corrente dal PSI a partire dal 2002.

Tale evidenza va letta contestualmente agli effetti prodotti dal taglio dei trasferimenti erariali, in parte compensati dall'introduzione della compartecipazione all'Irpef, e dal blocco dell'addizionale comunale all'Irpef. Inoltre, il principale tributo per le finanze comunali, l'ICI, è vicino al livello di saturazione.

Alla immobilizzazione della gestione corrente si contrappone una forte dinamicità della gestione straordinaria, collegata soprattutto allo smobilizzo e alla permuta del patrimonio.

Sul fronte della spesa corrente, è la differenziazione forte dei livelli raggiunti dalle singole amministrazioni venete a rappresentare un elemento non certo nuovo ma preoccupante sotto il profilo dell'equità, ad indicare la presenza di situazioni di ineguaglianza nelle risorse disponibili e nel grado di sviluppo dei servizi.

L'aumento delle funzioni comunali derivante dal decentramento amministrativo a cui si aggiunge la crescita sostenuta della domanda sociale legata a fenomeni quali, in primo luogo, l'invecchiamento e l'immigrazione, spingono le amministrazioni comunali a intraprendere processi di esternalizzazione dei servizi, a partire da quelli di carattere industriale per estendersi alla molteplicità dei servizi diretti alla persona.

In un tale contesto, emerge con forza la necessità di un ripensamento profondo del ruolo delle amministrazioni comunali e l'avvio di un nuovo stile di governo delle politiche locali.

È necessario innanzitutto che si sviluppi una capacità di programmazione locale che, diversamente dai modelli programmatori degli anni '60 e '70, sia in grado di definire modelli di pianificazione fondati da un lato sulla negoziazione e dall'altro su processi capaci di identificare e rendere condivisi specifici obiettivi di carattere pubblico.

È auspicabile, inoltre, che si sperimentino forme di *partnership* con i diversi attori sociali, cercando di allargare la sfera degli interessi e delle risorse potenzialmente coinvolgibili nella realizzazione di politiche locali.

Infine, è importante che si accresca la capacità di generare innovazione e sperimentazione, valorizzando la tradizionale flessibilità degli interventi locali, evitando tuttavia che la tendenza

alla contrattualizzazione dei rapporti finanziari e alla standardizzazione delle prestazioni indebolisca la capacità di lettura politica delle esigenze della popolazione.

Note metodologiche

L'universo dell'indagine è rappresentato dalle amministrazioni comunali venete che ammontano complessivamente a 581, con il Comune di Cavallino-Treporti istituito nel 1999. La fonte di riferimento per la serie storica 1998-2003 è costituita dai certificati di conto consuntivo (CCC) presentati dai Comuni al Ministero dell'Interno per ciascuno degli anni considerati. Tale fonte consente di avere a disposizione una copertura quasi integrale dell'universo degli enti comunali del Veneto. La serie storica è completa per l'esercizio 2001, mentre per gli altri anni mancano i CCC di alcuni enti:

- per il 1998: Erbezzo (VR);
- per il 1999: Barbona (PD); Camponogara (VE); Carceri (PD); Cavallino-Treporti (VE); San Giovanni Lupatoto (VR); Sant'Urbano (PD); Sona (VR); Vighizzolo d'Este (PD); Zenson di Piave (TV); Zermeghedo (VI);
- per il 2000: Vighizzolo d'Este (PD);
- per il 2002: Carbonera (TV); Casale sul Sile (TV); Nervesa della Battaglia (TV); Vighizzolo d'Este (PD);
- per il 2003: Vighizzolo d'Este (PD).

I dati di fonte ministeriale presentano, soprattutto per i primi anni, alcune criticità in relazione a possibili errori di imputazione che possono, in un processo a cascata, inficiare l'attendibilità delle analisi e delle elaborazioni prodotte. Si è pertanto operata una prima pulizia della banca dati ministeriale attraverso controlli delle somme, adottando come regola generale nei casi di incongruenza dei dati l'ipotesi che i valori relativi ai titoli di entrata e spesa siano corretti.

Per l'aggiornamento al 2004, la fonte è costituita dai rendiconti della gestione 2004 approvati dalle 28 amministrazioni scelte sulla base dell'ampiezza demografica e della rappresentatività a livello provinciale.

L'analisi è condotta su valori di sola competenza, ossia entrate accertate e spese impegnate, essendo maggiormente rilevante ai fini della ricerca il momento in cui sorge giuridicamente il diritto ad acquisire un'entrata e l'obbligo a sostenere un'uscita.

Per il calcolo dei valori reali si è utilizzato l'indice NIC (indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività) sull'andamento del costo della vita pubblicato dall'Istat.

Infine, nell'intervallo temporale considerato sono state in vigore diverse valute, lire fino al 2001 ed euro dal 2002; si è posta pertanto l'esigenza di uniformare la serie su una sola unità di misura e, in ragione di una prospettiva di aggiornare in futuro la serie, si è scelto di operare una conversione delle lire in euro.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2006), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2005*, Franco Angeli, Milano
- Banterle, C.B. e Trevisani, M. (2005), *La finanza degli enti locali nella regione Friuli Venezia Giulia*, Quaderno n.° 1, Osservatorio Regionale per la Finanza Locale, Udine
- Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- Bosi, P. e Guerra, M.C. (2005), *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna
- Bosi, P., Guerra, M.C. e Matteuzzi, M. (2003), *Patto di Stabilità e Crescita e Patto di Stabilità Interno: lezioni dall'Europa e proposte di riforma nella prospettiva della Finanziaria per il 2004*, CAPP, Modena
- Brosio, G., Maggi, M. e Piperno S. (1998), *Governo e finanza locale*, Giappichelli, Torino
- Castiglioni, M. e Dalla Zuanna, G. (2005), "Popolazione, migrazioni e sviluppo economico nelle regioni italiane ed europee", in Marini D. (a cura di), *Nord Est 2005. Rapporto sulla società e l'economia*, Marsilio, Venezia
- Collecchio M. (2004), *Governare la città con il bilancio*, Maggioli Editore, Rimini
- Consorzio ANCI-CNC (a cura di) (2005), *VII rapporto sulla fiscalità locale*, Roma
- D'Autilia, M.L. e Zamaro, N. (2005), *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing*, Rubbettino Editore, Roma
- Dreassi, A. e Miani, S. (2005), *L'indebitamento e la liquidità di Comuni e Province del Friuli Venezia Giulia*, Quaderno n.° 2, Osservatorio Regionale per la Finanza Locale, Udine
- Fiorani G. (2004), *I bilanci dei comuni dell'Emilia Romagna dal 2001 al 2003*, CAPP, Modena
- Fontana, F. e Rossi, M. (2004), *Le analisi di bilancio nell'ente locale*, Giuffrè Editore, Milano
- Holmes, S. e Sunstein, C.R. (2000), *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna
- IRPET (2004), *La finanza locale in Toscana. Rapporto 2004*
- ISTAT (anni vari), *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (comuni, province e regioni)*, Roma
- Montemurro F. (2005), *Quinto rapporto dell'osservatorio SPI-CGIL sul welfare locale*, mimeo
- Morciano M. (2004), *Tributi locali e distribuzione del reddito nei comuni dell'Emilia Romagna*, CAPP, Modena
- Patrizii, V., Rapallini, C. e Zito, G. (2005), *I "patti" di stabilità interni*, SIEP, Pavia
- Provincia Autonoma di Trento (2005), *La finanza dei comuni trentini. Analisi riflessioni e proposte. Rapporto 2005*, Servizio autonomie locali, Trento

- Spano P. (2004), "Federalismo e dintorni: riflessioni per ieri, oggi ... e domani" in *Economia e società regionale*, n. 4/04, pp. 36-46
- Spano P. (2005), *I trasferimenti erariali come leva di governo nei rapporti Stato-Comuni*, SDA Bocconi, Milano
- Spano, P. e Pitingaro, S. (2003), *Quinto rapporto di ricerca NOBEL*, mimeo
- Spano, P. e Vanin, F. (2005), *Sesto rapporto di ricerca NOBEL*, mimeo
- Trigilia C. (2005), "L'illusione decisionista: Comuni e interessi locali dalla riforma del '93 alla pianificazione strategica", in *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Vandelli L. (2005), *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna
- Vetritto G. (a cura di) (2006), *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore, Roma

Appendice – Schemi di classificazione delle entrate e delle spese

Tabella A.1 *Classificazione delle entrate per titoli e categorie*

TITOLI	CATEGORIE
Titolo I	
Entrate tributarie	Ctg.1 - Imposte Ctg.2 - Tasse Ctg.3 - Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie
Titolo II	
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla regione	Ctg.1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato Ctg.2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla regione Ctg.3 - Contributi e trasferimenti correnti dalla regione per funzioni delegate Ctg.4 - Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari internazionali Ctg.5 - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico
Titolo III	
Entrate extratributarie	Ctg.1 - Proventi dei servizi pubblici Ctg.2 - Proventi dei beni dell'ente Ctg.3 - Interessi su anticipazioni e crediti Ctg.4 - Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società Ctg.5 - Proventi diversi
Titolo IV	
Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	Ctg.1 - Alienazione di beni patrimoniali Ctg.2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato Ctg.3 - Trasferimenti di capitale dalla regione Ctg.4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico Ctg.5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti Ctg.6 - Riscossione di crediti
Titolo V	
Entrate derivanti da accensioni di prestiti	Ctg.1 - Anticipazioni di cassa Ctg.2 - Finanziamenti a breve termine Ctg.3 - Assunzione di mutui e prestiti Ctg.4 - Emissione di prestiti obbligazionari
Titolo VI	(in capitoli)
Entrate da servizi per conto di terzi	

Tabella A.2 *Classificazione delle spese per titoli, funzioni e servizi*

TITOLI	
Titolo I - Spese correnti Titolo II - Spese in conto capitale Titolo III - Spese per rimborso di prestiti Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi	
FUNZIONI	SERVIZI
1) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	1) Organi istituzionali, partecipazione e decentramento 2) Segreteria generale, personale e organizzazione 3) Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione 4) Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali 5) Gestione dei beni demaniali e patrimoniali 6) Ufficio tecnico 7) Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico 8) Altri servizi generali
2) Funzioni relative alla giustizia	1) Uffici giudiziari 2) Casa circondariale e altri servizi
3) Funzioni di polizia locale	1) Polizia municipale 2) Polizia commerciale 3) Polizia amministrativa
4) Funzioni di istruzione pubblica	1) Scuola materna 2) Istruzione elementare 3) Istruzione media 4) Istruzione secondaria superiore 5) Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi
5) Funzioni relative alla cultura	1) Biblioteche, musei e pinacoteche 2) Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale
6) Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	1) Piscine comunali 2) Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti 3) Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo
7) Funzioni nel campo turistico	1) Servizi turistici 2) Manifestazioni turistiche

continua

continua

8) Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	<ul style="list-style-type: none"> 1) Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi 2) Illuminazione pubblica e servizi connessi 3) Trasporti pubblici locali e servizi connessi
9) Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	<ul style="list-style-type: none"> 1) Urbanistica e gestione del territorio 2) Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare 3) Servizi di protezione civile 4) Servizio idrico integrato 5) Servizio smaltimento rifiuti 6) Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente
10) Funzioni nel settore sociale	<ul style="list-style-type: none"> 1) Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori 2) Servizi di prevenzione e riabilitazione 3) Strutture residenziali e ricovero per anziani 4) Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona 5) Servizio necroscopico e cimiteriale
11) Funzioni nel campo dello sviluppo economico	<ul style="list-style-type: none"> 1) Affissioni e pubblicità 2) Fiere, mercati e servizi connessi 3) Mattatoio e servizi connessi 4) Servizi relativi all'industria 5) Servizi relativi al commercio 6) Servizi relativi all'artigianato 7) Servizi relativi all'agricoltura
12) Funzioni relative a servizi produttivi	<ul style="list-style-type: none"> 1) Distribuzione gas 2) Centrale del latte 3) Distribuzione energia elettrica 4) Teleriscaldamento 5) Farmacie 6) Altri servizi produttivi

Tabella A.3 *Classificazione delle spese per titoli e interventi*

TITOLI	INTERVENTI
Titolo I	
Spese correnti	01) Personale 02) Acquisto di beni di consumo e/o materie prime 03) Prestazioni di servizi 04) Utilizzo di beni di terzi 05) Trasferimenti 06) Interessi passivi e oneri finanziari diversi 07) Imposte e tasse 08) Oneri straordinari della gestione corrente 09) Ammortamenti di esercizio 10) Fondo svalutazione crediti 11) Fondo di riserva
Titolo II	
Spese in conto capitale	01) Acquisizione di beni immobili 02) Espropri e servitù onerose 03) Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia 04) Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia 05) Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche 06) Incarichi professionali esterni 07) Trasferimenti di capitale 08) Partecipazioni azionarie 09) Conferimenti di capitale 10) Concessioni di crediti e anticipazioni
Titolo III	
Spese per rimborso di prestiti	01) Rimborso per anticipazioni di cassa 02) Rimborso di finanziamenti a breve termine 03) Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti 04) Rimborso di prestiti obbligazionari 05) Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali