



Il Veneto letto dai Bilanci dei Comuni

VII RAPPORTO DI RICERCA NOBEL

- Sintesi -

A cura di Pierangelo Spano e Federica Vanin

16 giugno 2006

Villa Widmann Foscari – Mira (VE)

Nobel è un progetto dell'IRES Veneto promosso da



1. Introduzione

Il progetto NOBEL (Nuovo Osservatorio sui Bilanci degli Enti Locali) offre la possibilità di organizzare una lettura in chiave finanziaria delle scelte operate dagli amministratori locali, chiamati a gestire risorse scarse nell'ambito di un ventaglio di funzioni sempre più ampio.

Avviato nel 1998, il progetto è alla settima edizione, confermando l'utilità di uno strumento finalizzato all'osservazione strutturata e continuativa delle dinamiche dell'intervento pubblico a livello locale.

Rispetto alle esperienze passate, l'osservatorio presenta quest'anno due 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 (ad oggi sono disponibili i rendiconti della gestione fino al 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); la scorsa edizione aveva visto l'aggiornamento della serie storica fino al 2003 per i soli Comuni capoluogo di provincia.

Il VII Rapporto di ricerca si articola in due parti: la prima propone un quadro "macro" della finanza locale in Veneto, attraverso l'analisi dei certificati di fonte ministeriale di quasi tutti i Comuni veneti per il periodo 1998-2003; la seconda parte aggiorna la serie storica al 2004 con gli ultimi rendiconti della gestione approvati dalle 28 amministrazioni comunali scelte (tab. 1), focalizzando l'analisi su realtà particolarmente significative nel contesto regionale in quanto determinanti dell'evoluzione del *welfare* locale nella nostra regione.

Tabella 1. Comuni del campione e popolazione residente al 31.12.2004

Descrizione	Prov.	Residenti al 31.12.2004	Descrizione	Prov.	Residenti al 31.12.2004
Abano Terme	PD	18.872	Montebelluna	TV	29.249
Adria	RO	20.669	Padova	PD	210.821
Albignasego	PD	19.990	Portogruaro	VE	25.158
Arzignano	VI	24.765	Rovigo	RO	50.883
Belluno	BL	35.598	San Bonifacio	VR	18.810
Castelfranco Veneto	TV	32.831	San Donà di Piave	VE	38.072
Chioggia	VE	51.336	Schio	VI	38.638
Conegliano	TV	35.625	Treviso	TV	82.112
Este	PD	16.807	Valdagno	VI	27.483
Feltre	BL	20.053	Venezia	VE	271.251
Legnago	VR	25.181	Verona	VR	259.068
Mira	VE	37.672	Vicenza	VI	113.483
Mirano	VE	26.123	Villafranca di Verona	VR	30.521
Mogliano Veneto	TV	27.281	Vittorio Veneto	TV	29.317

Fonte: ISTAT

2. L'evoluzione delle principali grandezze finanziarie

Il *trend* complessivo delle risorse acquisite e impegnate dalle amministrazioni comunali venete nel periodo 1998-2003 prosegue l'andamento crescente che già aveva caratterizzato gli anni '90, mostrando tuttavia un cenno di flessione nel 2003.

Si tratta di un andamento più marcato in Veneto rispetto alla media nazionale: le entrate totali dei municipi veneti, al netto delle partite di giro, subiscono tra il 1998 e il 2003 un incremento del 16,7% a fronte di una variazione a livello nazionale pari a +14,2%; le spese totali, al netto delle partite di giro, evidenziano in Veneto un +15,8%, mentre in Italia un +12,8%.

All'interno di questa evidenza generale, è interessante osservare come tale dinamica sia generata in misura prevalente dalla gestione straordinaria collegata allo smobilizzo e alla permuta del patrimonio e ai trasferimenti in conto capitale per finanziare spese per investimenti.

Sul fronte della gestione corrente, le entrate ordinarie, costituite da tributi, trasferimenti correnti ed entrate extratributarie, registrano un lieve incremento tra il 1998 e il 2003 (+5,2% in Veneto; +5% in Italia); per le amministrazioni venete, tuttavia, il *trend* subisce un'inversione di tendenza a partire dal 2002 a seguito del taglio ai trasferimenti erariali, in parte compensato dall'introduzione della compartecipazione all'Irpef.

Tabella 2. 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 opportuno osservare l'evoluzione delle varie componenti, espresse in termini pro-capite per operare confronti territoriali (tab. 3).

Tabella 3. Entrate e spese pro-capite: Veneto e Italia a confronto* (1998-2003)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Veneto</i>						
entrate correnti	743,57	751,48	754,68	798,38	773,04	756,38
entrate tributarie ^a	361,93	365,50	381,07	359,29	434,52	467,30
entrate da trasferimenti	217,09	211,52	187,59	247,83	163,68	121,42
entrate extratributarie	164,55	174,46	186,02	191,27	174,84	167,66
entrate straordinarie	309,97	317,58	345,27	372,05	455,66	431,86
entrate in c/capitale	161,28	159,37	179,90	236,83	207,69	248,76
accensione di prestiti	148,69	158,21	165,37	135,22	247,97	183,10
entrate totali	1.053,54	1.069,06	1.099,95	1.170,44	1.228,70	1.188,24
spese ri-correnti	761,15	773,66	766,63	818,66	767,62	747,88
spese correnti	705,64	711,77	706,97	755,68	709,43	686,68
spese per rimborso di prestiti	55,51	61,88	59,67	62,98	58,19	61,21
spese in c/capitale	314,41	312,68	346,27	369,16	471,51	456,55
spese totali	1.075,56	1.086,33	1.112,90	1.187,82	1.239,12	1.204,44
<i>Italia</i>						
entrate correnti	813,46	830,30	826,15	862,16	869,30	849,90
entrate tributarie ^a	329,47	329,58	339,99	325,27	396,77	426,22
entrate da trasferimenti	323,06	330,22	308,81	348,93	293,86	246,60
entrate extratributarie	160,94	170,50	177,35	187,96	178,67	177,08
entrate straordinarie	448,26	474,84	456,90	545,02	537,70	584,04
entrate in c/capitale	288,15	315,80	306,55	380,27	373,57	399,84
accensione di prestiti	160,11	159,03	150,35	164,76	164,13	184,20
entrate totali	1.261,72	1.305,14	1.283,05	1.407,18	1.407,00	1.433,94
spese ri-correnti	860,31	881,53	867,98	923,26	899,44	895,64
spese correnti	786,49	793,62	786,87	820,10	806,72	787,14
spese per rimborso di prestiti	73,82	87,91	81,12	103,16	92,73	108,50
spese in c/capitale	426,50	451,77	442,90	504,54	520,65	549,47
spese totali	1.286,81	1.333,30	1.310,88	1.427,79	1.420,09	1.445,11

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

^a a partire dal 2002 comprende anche la compartecipazione all'Irpef

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*

Nel 2003 in Veneto il valore medio delle entrate correnti ammonta a 756 € a fronte di una media nazionale pari a 850 € per residente; tale media è costantemente inferiore a quella italiana principalmente per effetto dei minori trasferimenti ricevuti dalle amministrazioni venete, nonostante maggiori tributi accertati.

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.

3. Gli equilibri di bilancio

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 straordinaria, l'indicatore in questione consente di valutare la capacità delle entrate di garantire il fabbisogno delle spese per investimenti.

La tab. 4 descrive l'evoluzione degli equilibri gestionali dei Comuni veneti aggregati per classi dimensionali nel periodo 1998-2003.

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 straordinaria, 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 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.

Tabella 4. 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

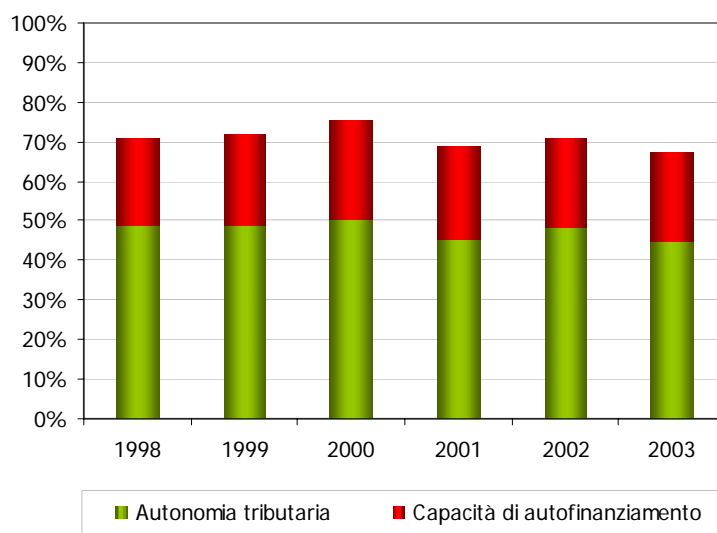
* C: entrate ordinarie/spese ri-correnti; S: entrate resto/spese resto

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

4. Le entrate proprie: quanto autonomi sono i Comuni veneti?

Se si considerano le entrate proprie (tributarie ed extratributarie) sul totale delle entrate correnti dei municipi si ottiene una misura dell'autonomia finanziaria comunale, o, in altri termini, una misura dell'indipendenza rispetto ai trasferimenti correnti da altri enti pubblici. 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 (graf. 1).

Grafico 1. *Evoluzione dell'autonomia finanziaria dei Comuni veneti (1998-2003)*



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

4.1. L'ICI

Scendendo nel dettaglio delle principali risorse e focalizzando l'attenzione sul campione delle 28 amministrazioni comunali di cui si dispone dei dati fino al 2004, si acquisiscono elementi utili a valutare i margini effettivi di discrezionalità da parte dei politici locali.

L'ICI rappresenta il più importante tributo comunale in termini di gettito. Come evidenzia la tab. 5, 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 5. Quota % ICI su entrate correnti e totali – anni 1998 e 2004

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

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

Ma quali margini di manovra hanno ancora i Comuni in materia di ICI? A tale proposito, è utile analizzare le aliquote ordinarie, 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‰ (tab.6).

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‰.

Tabella 6. 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

4.2. L'Addizionale comunale all'Irpef

Accanto all'ICI, tra le risorse a disposizione dei Comuni sulle quali esistono margini di autonomia, almeno nel disegno iniziale del tributo, 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 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. 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.

Le differenziazioni territoriali, oltre che dalla diversa capacità contributiva, dipendono dalle aliquote deliberate, come evidenzia la tab. 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 7. Quota % Addizionale facoltativa all'Irpef su entrate correnti e totali – anno 2004

	% su entrate correnti	% su entrate totali		% su entrate correnti	% su entrate totali
Vicenza	2,30%	1,80%	Treviso	8,30%	6,00%
Este	2,60%	1,90%	Montebelluna	8,40%	6,30%
Belluno	3,20%	2,60%	Albignasego	8,60%	6,20%
Verona	3,70%	2,50%	Rovigo	8,80%	5,60%
Feltre	4,10%	2,60%	San Donà di Piave	9,30%	5,90%
San Bonifacio	4,40%	3,40%	Arzignano	9,30%	6,00%
Legnago	5,00%	1,60%	Mogliano Veneto	9,60%	5,90%
Vittorio Veneto	5,40%	3,60%	Valdagno	9,80%	7,80%
Abano Terme	6,20%	3,20%	Mira	10,40%	7,80%
Padova	6,50%	3,90%	Conegliano	10,70%	7,70%
Mirano	7,20%	5,40%	Castelfranco Veneto	n.i.	n.i.
Portogruaro	7,30%	5,00%	Chioggia	n.i.	n.i.
Schio	7,60%	5,30%	Venezia	n.i.	n.i.
Adria	7,80%	5,60%	Villafranca di Verona	n.i.	n.i.

* n.i.: non istituita

Fonte: elab. su dati Rendiconti della gestione

Tabella 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*

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

4.3. Le entrate extratributarie

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. 9).

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.

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.

Tabella 9. 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

4. L'altra faccia della medaglia dell'autonomia comunale: i trasferimenti correnti

La ricostruzione dei trasferimenti correnti complessivamente 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 discrezionalità da parte delle stesse amministrazioni locali.

La tab. 10 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 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; i livelli si consolidano 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.

Tabella 10. *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

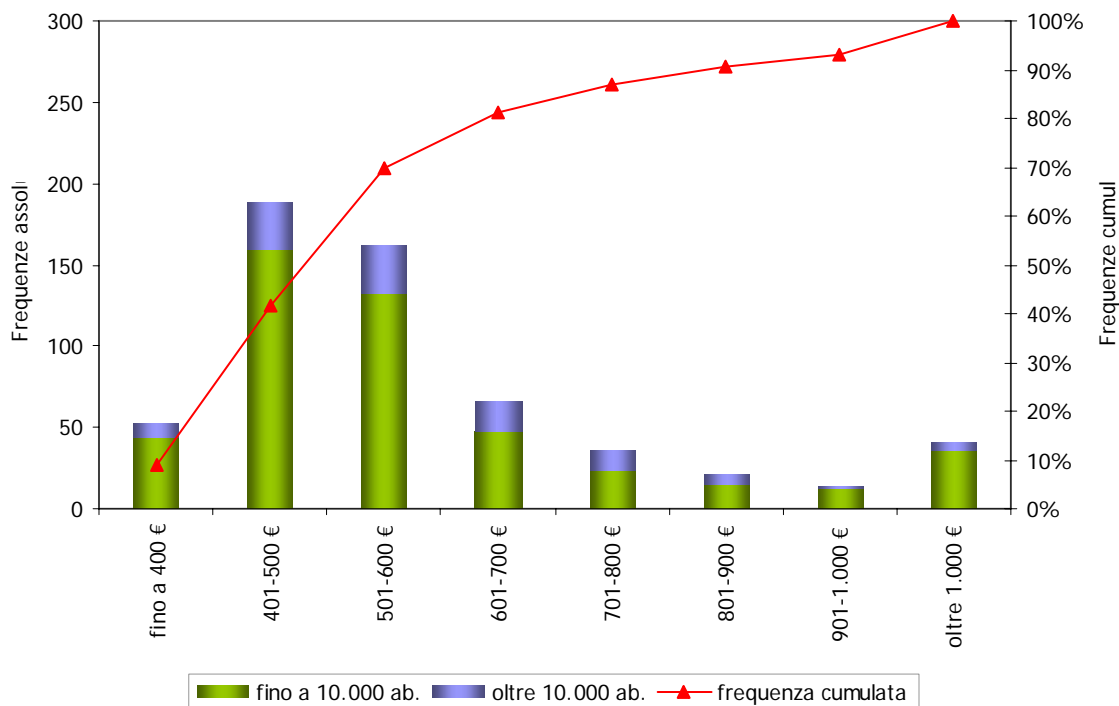
5. La spesa corrente: livelli differenziati

Nel periodo 1998-2003, a fronte di un andamento complessivamente decrescente delle spese correnti impegnate dall'insieme dei Comuni del Veneto, emergono dinamiche differenti in funzione dell'ampiezza demografica.

Nel 2003 quasi il 70% dei municipi veneti evidenzia una spesa corrente pro-capite non superiore ai 600 € e quasi 1/3 si colloca nella fascia compresa fra 401 e 500 €; si tratta in

misura prevalente di piccole amministrazioni fino a 10.000 abitanti che risultano concentrate nelle classi inferiori di spesa (graf. 2).

Grafico 2. Distribuzione dei Comuni veneti per classi di spesa corrente pro-capite – anno 2003



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

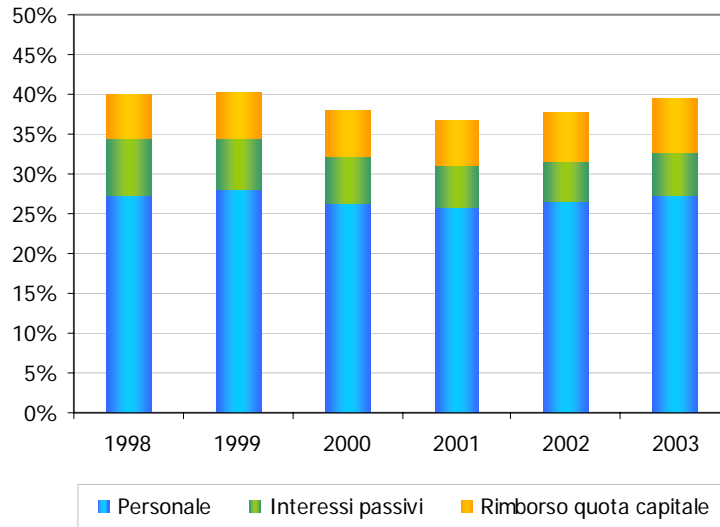
6. Quanto rigidi sono i bilanci comunali?

Dopo aver analizzato l'evoluzione dell'autonomia finanziaria comunale, è opportuno soffermare l'attenzione sulle condizioni di rigidità della gestione, intese come quota parte di entrate correnti assorbite da spese vincolate (personale, oneri finanziari, quota capitale rate ammortamento).

Il graf. 3 riporta la rigidità media regionale dei Comuni veneti per gli anni compresi tra il 1998 e il 2003, distinguendo l'incidenza delle tre componenti.

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

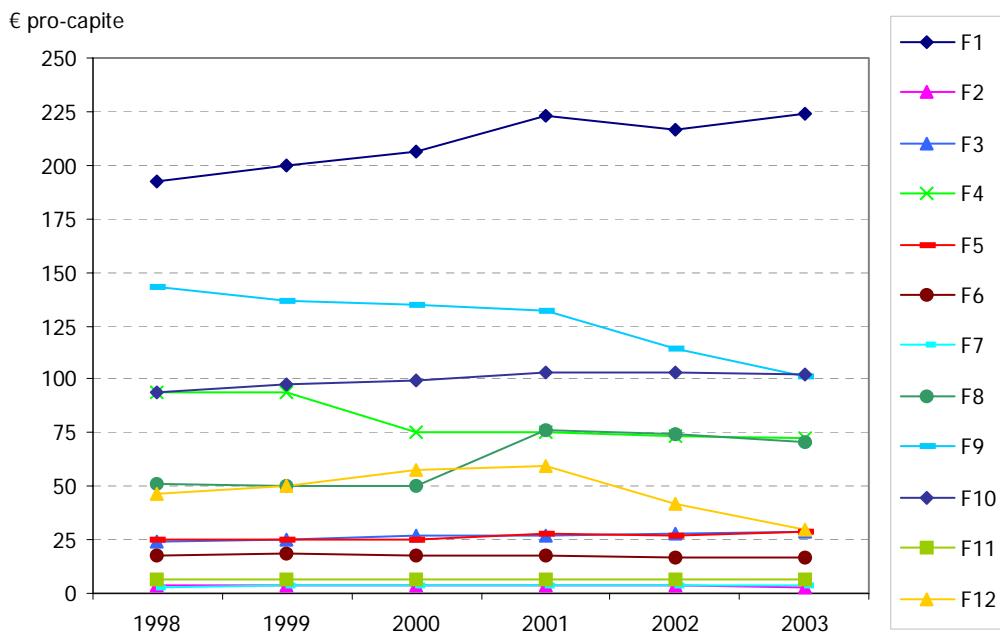


Fonte: elab. su dati Ministero dell'Interno – Certificati di Conto Consuntivo

7. Destinazione della spesa corrente: si modifica la composizione funzionale

Considerando la classificazione della spesa corrente per funzioni, nell'arco temporale compreso tra il 1998 e il 2003 aumentano le spese per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (F1) e quelle nel campo della viabilità e dei trasporti (F8), mentre le spese per l'istruzione pubblica (F4), la gestione del territorio e dell'ambiente (F9) e i servizi produttivi (F12) subiscono un calo notevole, in parte spiegato dal ricorso a processi di *outsourcing* (graf. 4).

Grafico 4. *Evoluzione della spesa corrente pro-capite per funzioni – medie regionali (1998-2003)*



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

7.1. 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.

La tab. 11 riporta i valori pro-capite deflazionati relativi alle risorse impegnate nella funzione 10 del bilancio di parte corrente dalle 28 amministrazioni di cui si dispone dei bilanci fino al 2004, 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.

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.

Tabella 11. 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