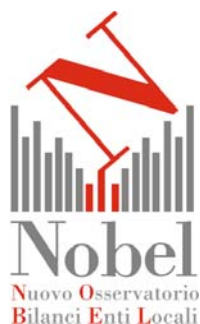


Pierangelo Spano

Federica Vanin

SESTO 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

Premessa

Introduzione p. 1

Capitolo 1. Analisi del contesto socio-demografico p. 3

1.1. Il campione osservato p. 3

1.2. L'evoluzione dei principali aggregati demografici p. 5

1.3. L'evoluzione dei principali indicatori demografici p. 9

1.3.1. *Descrizione degli indicatori* p. 9

1.3.2. *Analisi del trend* p. 10

Capitolo 2. Analisi dinamica delle grandezze di bilancio p. 15

2.1. La dinamica delle entrate p. 16

2.2. La dinamica delle spese p. 20

2.3. Gli equilibri di bilancio p. 23

Capitolo 3. La struttura delle entrate nei bilanci 2002 e 2003 p. 25

3.1. Analisi delle entrate per titoli p. 25

3.2. Analisi delle variabili sensibili di entrata: ICI, Tarsu, addizionale Irpef e
compartecipazione Irpef p. 28

3.2.1. *L'ICI, leva delle politiche locali* p. 31

3.2.2. *La TA.R.S.U.: transizione da tassa a tariffa* p. 33

3.2.3. *L'applicazione dell'addizionale facoltativa all'Irpef* p. 34

Quadro 1. Il punto sui tributi comunali p. 35

3.3. Analisi delle entrate per indicatori p. 37

3.3.1. *Descrizione degli indicatori* p. 37

3.3.2. *Analisi dei valori* p. 38

Capitolo 4. La struttura delle spese nei bilanci 2002 e 2003 p. 41

4.1. Analisi delle spese per titoli p. 41

4.2. Analisi della spesa corrente per funzioni p. 44

4.3. Analisi della spesa corrente per interventi p. 47

4.4. Un approfondimento sui comportamenti di spesa corrente p. 49

Capitolo 5. L'intervento dei Comuni in campo sociale p. 53

5.1. L'intervento comunale nel sociale p. 53

5.2. La dinamica della spesa sociale p. 53

Considerazioni conclusive p. 57

Riferimenti bibliografici p. 59

Premessa al VI Rapporto

Un Osservatorio sui bilanci dei comuni non può essere considerato solo uno strumento da tecnocrati in quanto non soddisfa solo curiosità statistiche in quanto diventa uno strumento di consapevolezza e di partecipazione al dibattito sull'esito delle riforme e, più in generale, sul modello di società che si sta costruendo.

È partendo da questa consapevolezza che, in seno a Ires Veneto, si continua ad investire per alimentare nel tempo un progetto di ricerca sul campo, quale è sempre stato il Progetto Nobel, che rappresenta un'autentica palestra di riflessione per i ricercatori e per quanti hanno la curiosità di frequentarne i materiali.

In un contesto di forte rinnovamento, ma anche di precarietà, la conoscenza reciproca dei vincoli e delle principali scelte compiute è diventata un'esigenza prioritaria per tutti gli attori del sistema. Dietro il ridefinirsi degli assetti della finanza pubblica locale non ci sono solo gli equilibri di bilancio. All'interno di una congiuntura economica che lascia poco spazio alle politiche pubbliche la maggiore tutela per i cittadini risiede proprio nello sviluppo di una cultura della trasparenza e di analisi della capacità di risposta ai bisogni sociali da parte degli amministratori locali.

In un contesto regionale come quello del Veneto che, in tanti anni di dibattiti su federalismo e dintorni, non ha saputo costruire momenti di riflessione oggettiva sui cambiamenti in atto l'aggiornamento del lavoro di Nobel sui bilanci dei comuni capoluogo cerca di rispondere, almeno in parte, all'esigenza di osservare il cambiamento.

Con questo obiettivo il sesto rapporto prodotto dall'Osservatorio –che saluta l'ingresso della dottoressa Federica Vanin come autrice – ha lavorato sulla lettura dei bilanci consuntivi approvati dai comuni capoluogo negli anni dal 1996 al 2003. Il rapporto è stato pensato come una testimonianza storica, oggettiva e circostanziata, delle criticità emerse nel progressivo ridefinirsi del rapporto tra amministratori locali e cittadini colte attraverso la lente di ingrandimento dei bilanci di questi comuni.

La consapevolezza circa la complessità dei temi evocati ha suggerito di gestire i dati raccolti privilegiando un approccio di tipo descrittivo anziché uno maggiormente interpretativo legato all'incrocio tra variabili. Ciò non di meno esce confermata l'utilità e l'importanza di dare concretezza numerica alle riflessioni su temi che, in estrema sintesi, riguardano l'evoluzione dei diritti di cittadinanza.

Pierangelo Spano

Introduzione

Osservando, seppur in modo sintetico, il panorama normativo in relazione al reale andamento della finanza locale emergono alcune considerazioni:

- il blocco delle aliquote dell'addizionale all'Irpef ha congelato la possibilità di manovra sull'entrata, compromettendo una importante disponibilità delle amministrazioni in materia di bilancio;
- il meccanismo normativo sulla compartecipazione all'Irpef slega l'entrata dalla dinamica del gettito dell'imposta erariale, riducendola a mera forma di finanziamento dei trasferimenti e pertanto a forma di compartecipazione puramente lessicale, ben diversa da quella prevista dall'art. 119 della Costituzione;
- per quanto riguarda l'ICI, c'è da rilevare che la fisiologica tendenza all'incremento del gettito, verificatasi nei primi anni di applicazione del tributo, sta subendo oggi una flessione o addirittura un arresto.

Esiste quindi una profonda contraddizione tra l'assetto normativo, che prefigura un'ampia autonomia degli Enti Locali, ed il reale stato delle cose. Il disegno del legislatore stenta, infatti, ad assumere un quadro istituzionale stabile ed effettivo, circoscritto spesso tra potenzialità inesprese ed inesprimibili e la difficoltà di mantenere il livello dei servizi erogati e di finanziare gli investimenti necessari allo sviluppo delle collettività amministrate.

In un tale contesto di forte incertezza è importante tenere desta l'attenzione sulle scelte degli amministratori locali, in particolar modo sul fronte dei servizi sociali, attraverso la lettura dei bilanci comunali.

Questo rapporto, sulla scia del lavoro realizzato nei cinque precedenti, cerca di rispondere, almeno in parte, a questa esigenza.

Rispetto all'obiettivo del lavoro, bisogna riconoscere che i bilanci comunali non possono essere considerati come torre di controllo delle scelte gestionali prodotte da chi amministra le comunità locali: i dati disponibili all'interno di un bilancio consuntivo hanno natura finanziaria e, in quanto tali, non consentono di valutare elementi di economicità, ma soltanto l'andamento dei flussi in entrata e in uscita.

L'analisi che segue è condotta su valori di sola competenza, ovvero entrate accertate e spese impegnate, essendo maggiormente rilevante ai nostri fini il momento in cui sorge giuridicamente il diritto ad acquisire un'entrata e l'obbligo a sostenere un'uscita. Inoltre, gli importi relativi al periodo 1996-2001 rilevati in lire sono stati convertiti in euro e i dati utilizzati per il calcolo del valore reale nell'analisi dinamica delle grandezze di bilancio sono

quelli riferiti all'indice NIC (indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività) sull'andamento del costo della vita pubblicato dall'Istat.

Il lavoro si articola su cinque capitoli. Dopo una breve analisi del contesto socio-demografico in cui esercitano le loro funzioni i Comuni capoluogo veneti, si presentano le dinamiche delle entrate e delle spese nel loro complesso per il periodo 1996-2003 di cui si dispone dei documenti contabili. Si passa poi ad analizzare nel dettaglio la struttura delle entrate e delle spese così come risulta dagli ultimi due consuntivi approvati da ciascuna delle sette amministrazioni comunali. Infine, si esamina l'intervento dei Comuni in ambito sociale, tracciando la tendenza storica della relativa spesa.

Capitolo 1

Analisi del contesto socio – demografico

La *mission* delle amministrazioni comunali, nella logica del bilancio, è quella di reperire risorse finanziarie ed operare scelte per fornire servizi di diversa natura che soddisfino i bisogni delle popolazioni insediate nell'ambito territoriale di loro competenza. Le principali politiche pubbliche locali di erogazione dei servizi rivolti alla persona sono estremamente sensibili alle variazioni registrate e attese nella consistenza assoluta e nella distribuzione territoriale di alcune fasce di cittadini, in primo luogo giovani ed anziani. L'evoluzione delle caratteristiche dei nuclei familiari influenza, inoltre, la domanda di alcune prestazioni, fra cui ad esempio quelle di natura socio-assistenziale.

È utile pertanto, prima di affrontare l'analisi dei bilanci dei sette Comuni capoluogo del Veneto, descrivere le caratteristiche del campione osservato e tracciarne il quadro della situazione socio-demografica, al fine di cogliere le dinamiche in atto che maggiormente condizionano le strategie finanziarie delle amministrazioni comunali.

Si è scelto di considerare lo stesso arco temporale per il quale si dispone dei documenti contabili utilizzati nell'analisi, con l'avvertenza che nell'indagare l'evoluzione dei principali aggregati demografici si è fatto ricorso alla popolazione residente all'1.1, ultimo dato attualmente disponibile per l'anno 2003, mentre per l'analisi degli indicatori demografici si è considerata la popolazione al 31.12.

1.1. Il campione osservato

L'analisi contenuta in questo sesto rapporto di ricerca sui bilanci degli Enti Locali si discosta sensibilmente, quanto al campione di riferimento, da quelle precedenti, focalizzandosi sui sette Comuni capoluogo del Veneto.

Si tratta comunque di un campione che assicura una buona rappresentatività per cogliere le tendenze in atto nel terreno della finanza locale, almeno per due ordini di motivi:

1. il tasso di copertura della popolazione residente;
2. l'organizzazione interna delle amministrazioni comunali di cui si analizzano i bilanci.

Inoltre, la disponibilità dei documenti contabili per l'intera serie storica 1996-2003 consente di articolare l'analisi cercando di cogliere, oltre alle caratteristiche strutturali dei singoli bilanci, aspetti dinamici che danno conto dei comportamenti dominanti tenuti dalle diverse amministrazioni nel corso degli anni.

Per quanto riguarda la popolazione residente nei Comuni del campione osservato, al

31.12.2003, con più di un milione di abitanti, costituisce il 22% della popolazione dell'intera regione. I Comuni capoluogo con il maggiore tasso di copertura della popolazione rispetto alla provincia di appartenenza sono Venezia, Verona e Padova, tutti con più di 200.000 abitanti. Il Comune di Treviso, invece, con 81.516 abitanti, ha una copertura sulla popolazione residente nella Marca, che è tra le più popolose province del Veneto, sensibilmente inferiore alla media (Tab. 1.1).

Tabella. 1.1. *Descrizione del campione osservato in base alla popolazione residente al 31.12.2003*

	Popolazione residente al 31.12.2003	<i>% sulla popolazione residente nella provincia di appartenenza</i>
BELLUNO	35.377	16,7%
PADOVA	208.938	24,0%
ROVIGO	50.778	20,8%
TREVISO	81.516	9,9%
VENEZIA	271.663	33,0%
VERONA	258.115	30,4%
VICENZA	111.409	13,6%
		<i>% sulla popolazione residente nella regione</i>
Totale popolazione Comuni capoluogo	1.017.796	21,9%

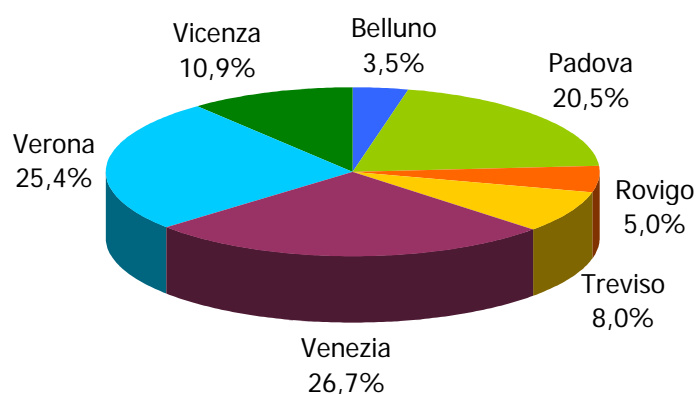
Fonte: elab. su dati Direzione Sistema Statistico Regionale – Regione Veneto

La concentrazione maggiore della popolazione si ha nel Comune di Venezia, immediatamente seguito da Verona e Padova, come rappresentato nel Graf. 1.1; queste tre amministrazioni comunali, le più grandi in termini di popolazione residente, accolgono il 73% degli abitanti dei Comuni capoluogo di provincia, pari al 16% della popolazione regionale. Seguono, con una sensibile differenza sia in termini assoluti che percentuali, i Comuni di Vicenza e Treviso, anch'essi rientranti nella fascia dei Comuni di più grandi dimensioni con riferimento al contesto regionale e nazionale, tipicamente rappresentata da oltre 60.000 abitanti. Tra quelli, invece, di medio-grandi dimensioni (compresi nella fascia 20.000-60.000 abitanti) rientrano i Comuni di Rovigo e Belluno, che costituiscono rispettivamente il 5% ed il 3,5% della popolazione dei capoluoghi di provincia.

Ne deriva che il campione osservato assicura la totale copertura dei Comuni veneti con più di 60.000 abitanti¹.

¹ Si ricorda che l'80% dei Comuni del Veneto ha una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e il 53% ha meno di 5.000 abitanti.

Grafico 1.1. *Distribuzione percentuale della popolazione residente nei Comuni capoluogo del Veneto (dati al 31.12.2003)*



Il campione di riferimento dell'analisi che segue è, inoltre, un punto privilegiato di osservazione delle dinamiche della finanza locale. Si tratta, infatti, di amministrazioni comunali di grandi dimensioni in cui è massima l'articolazione, da un lato, delle risorse da cui derivano i mezzi finanziari e, dall'altro, dei servizi e degli interventi relativi a ciascuna delle funzioni che l'amministrazione comunale è tenuta ad espletare per soddisfare i bisogni della collettività amministrata.

Pur non potendo rappresentare l'universo dei Comuni veneti, il campione utilizzato costituisce un valido punto di partenza per effettuare confronti territoriali con le analisi che sempre più spesso vengono condotte a livello nazionale e che hanno come oggetto di indagine i Comuni capoluogo di provincia².

1.2. L'evoluzione dei principali aggregati demografici

Da un'analisi dell'evoluzione della popolazione residente nei Comuni capoluogo del Veneto dal 1996 al 2003 emerge un *trend* decrescente: considerando la popolazione complessiva delle sette amministrazioni comunali residente all'1.1 di ciascun anno, nel 2003 si registra un calo del 3,2% rispetto al 1996.

All'interno di questo dato si ritrovano dinamiche demografiche sensibilmente diverse: è il Comune di Venezia quello in cui si registra la diminuzione più consistente di residenti, pari a circa il 10% rispetto al 1996, dovuta tuttavia in buona parte alla costituzione del Comune di Cavallino-Treportì nell'anno 2000, prima appartenente all'amministrazione veneziana. Anche

² Cfr. Spi-CGIL, *Aumentano costi e tariffe, diminuiscono i servizi sociali. Quale federalismo per il welfare locale?*, 2004; CIFREL, *Enti Locali e sviluppo sostenibile*, 2003; ISTAT, *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali* - anni 1999 e 2002.

Padova e Rovigo sono caratterizzati da un progressivo spopolamento, mentre i Comuni di Belluno, Treviso e Verona hanno una popolazione complessiva sostanzialmente stabile. Vicenza, infine, è l'unica amministrazione comunale ad avere *trend* demografico positivo (+2,1% nel 2003 rispetto al 1996).

Tabella. 1.2. *Popolazione residente all'1.1 per principali aggregati demografici (1996-2003)*

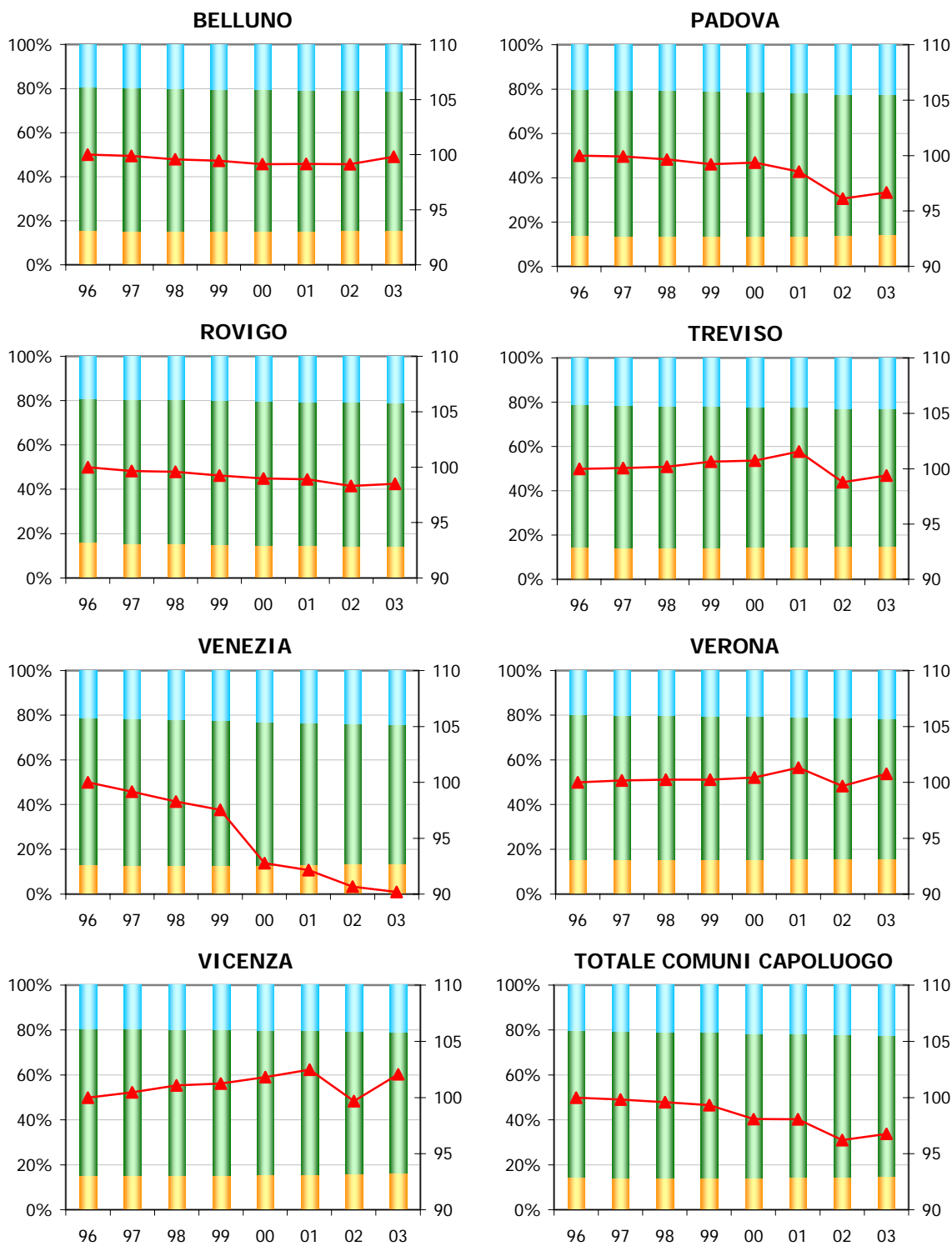
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belluno								
0-14	5.495	5.435	5.393	5.382	5.402	5.420	5.444	5.466
15-64	22.989	22.901	22.761	22.688	22.492	22.386	22.229	22.353
65 e oltre	6.891	7.000	7.076	7.112	7.183	7.273	7.390	7.490
<i>Totale</i>	<i>35.375</i>	<i>35.336</i>	<i>35.230</i>	<i>35.182</i>	<i>35.077</i>	<i>35.079</i>	<i>35.063</i>	<i>35.309</i>
Padova								
0-14	29.658	29.218	28.964	28.834	28.927	28.822	28.602	29.073
15-64	140.436	139.774	139.014	137.634	137.082	135.240	130.073	130.074
65 e oltre	42.637	43.550	44.007	44.567	45.382	45.579	45.810	46.498
<i>Totale</i>	<i>212.731</i>	<i>212.542</i>	<i>211.985</i>	<i>211.035</i>	<i>211.391</i>	<i>209.641</i>	<i>204.485</i>	<i>205.645</i>
Rovigo								
0-14	8.205	7.924	7.729	7.602	7.454	7.356	7.232	7.204
15-64	33.267	33.168	33.138	33.001	32.898	32.831	32.614	32.539
65 e oltre	9.674	9.870	10.058	10.148	10.275	10.389	10.428	10.634
<i>Totale</i>	<i>51.146</i>	<i>50.962</i>	<i>50.925</i>	<i>50.751</i>	<i>50.627</i>	<i>50.576</i>	<i>50.274</i>	<i>50.377</i>
Treviso								
0-14	11.678	11.561	11.513	11.694	11.849	12.041	11.878	12.152
15-64	52.251	52.128	52.022	52.074	51.821	51.937	49.935	49.860
65 e oltre	17.266	17.561	17.793	17.934	18.101	18.472	18.389	18.676
<i>Totale</i>	<i>81.195</i>	<i>81.250</i>	<i>81.328</i>	<i>81.702</i>	<i>81.771</i>	<i>82.450</i>	<i>80.202</i>	<i>80.688</i>
Venezia								
0-14	38.966	38.078	37.605	37.363	35.658	35.992	35.912	36.182
15-64	197.019	194.600	191.853	189.333	177.934	174.982	170.558	167.894
65 e oltre	62.930	63.744	64.273	64.835	63.713	64.394	64.493	65.490
<i>Totale</i>	<i>298.915</i>	<i>296.422</i>	<i>293.731</i>	<i>291.531</i>	<i>277.305</i>	<i>275.368</i>	<i>270.963</i>	<i>269.566</i>
Verona								
0-14	39.265	38.961	38.850	39.090	39.377	39.865	39.802	40.637
15-64	165.004	164.910	164.503	163.717	163.140	164.032	159.713	160.581
65 e oltre	49.876	50.649	51.395	51.905	52.751	53.580	53.752	54.892
<i>Totale</i>	<i>254.145</i>	<i>254.520</i>	<i>254.748</i>	<i>254.712</i>	<i>255.268</i>	<i>257.477</i>	<i>253.267</i>	<i>256.110</i>
Vicenza								
0-14	16.424	16.362	16.458	16.671	16.990	17.326	17.029	17.902
15-64	70.612	70.727	70.952	70.681	70.717	70.808	68.206	69.216
65 e oltre	20.750	21.192	21.537	21.793	22.031	22.320	22.194	22.892
<i>Totale</i>	<i>107.786</i>	<i>108.281</i>	<i>108.947</i>	<i>109.145</i>	<i>109.738</i>	<i>110.454</i>	<i>107.429</i>	<i>110.010</i>
Totale Comuni capoluogo								
0-14	149.691	147.539	146.512	146.636	145.657	146.822	145.899	148.616
15-64	681.578	678.208	674.243	669.128	656.084	652.216	633.328	632.517
65 e oltre	210.024	213.566	216.139	218.294	219.436	222.007	222.456	226.572
<i>Totale</i>	<i>1.041.293</i>	<i>1.039.313</i>	<i>1.036.894</i>	<i>1.034.058</i>	<i>1.021.177</i>	<i>1.021.045</i>	<i>1.001.683</i>	<i>1.007.705</i>

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

Prendendo in esame i tre principali aggregati demografici – 0-14 anni, 15-64 anni e 65 anni e oltre, come proposto nella Tab. 1.2 e nella Tav. 1.1 – è evidente che, a fronte di una sostanziale stabilità della fascia più giovane e improduttiva della popolazione, si assiste ad un

progressivo incremento della quota rappresentata dagli anziani, la quale comprime la fascia intermedia di coloro che hanno tra i 15 e 64 anni d'età.

Tavola 1.1. *Evoluzione dei principali aggregati demografici (1996-2003)*



Legenda

0-14 15-64 65 e oltre Popolazione al 1.1 (N.I. 100=1996) - (asse di dx)

Tuttavia, dall'analisi dei singoli capoluoghi veneti, emergono sensibili differenze. Per quanto riguarda la consistente diminuzione della popolazione del Comune di Venezia tra il 1996 e il 2003, si tratta di persone giovani e in età produttiva, mentre è progressivamente aumentata la quota degli ultra-65enni, sia in termini percentuali sul totale della popolazione, passando dal 21,1% al 24,3%, sia in termini assoluti, con un aumento di 2.560 unità. L'incremento progressivo della quota di popolazione rappresentata dalla terza fascia d'età è comunque un fenomeno generalizzato, anche se risulta più marcato in alcuni Comuni. All'1.1.2003, dopo Venezia, è il Comune di Treviso ad avere la quota maggiore di anziani sul totale della popolazione (23,1%), pur in presenza di un lieve ma costante aumento della popolazione tra 0 e 14 anni. Anche Vicenza è caratterizzata da un *trend* crescente della percentuale di giovani sul totale della popolazione, in controtendenza rispetto agli altri capoluoghi veneti.

1.3. L'evoluzione dei principali indicatori demografici

Acquisiti i dati relativi alla struttura della popolazione residente nei Comuni capoluogo, è utile sintetizzare la sua distribuzione per età con indicatori demografici significativi. Gli indici calcolati possono essere utilizzati per trarre indicazioni relative alle tendenze di sviluppo demografico della popolazione considerata e alla sua situazione di dipendenza. Da soli, tuttavia, tali indicatori non permettono un'automatica comprensione dei fenomeni demografici, per i quali è richiesta una considerazione attenta dei vari indici in forma integrata; non esistono però algoritmi o meccanismi automatici di calcolo, ma solo capacità di osservare, l'interesse a comprendere i fenomeni e la fiducia che questo possa portare ad una migliore capacità di pianificare e organizzare gli interventi della pubblica amministrazione.

1.3.1. Descrizione degli indicatori

$$\text{SALDO NATURALE} = \text{Nati}_{31.12.n} - \text{Morti}_{31.12.n}$$

Il saldo naturale è la differenza tra il numero dei nati e il numero dei morti relativamente ad un periodo determinato, generalmente corrispondente all'anno solare.

$$\text{SALDO MIGRATORIO} = \text{Iscritti}_{31.12.n} - \text{Cancellati}_{31.12.n}$$

Il saldo migratorio è la differenza tra il numero degli iscritti e il numero dei cancellati all'Anagrafe comunale relativamente ad un periodo determinato, generalmente corrispondente all'anno solare.

$$\text{INDICE DI VECCHIAIA} = \frac{\text{Pop} \geq 65}{\text{Pop} \leq 14} * 100$$

L'indice di vecchiaia è rappresentato dal rapporto tra la popolazione ultra 65-enne e la popolazione fino a 14 anni di età: è un indicatore dinamico che stima il grado di invecchiamento di una popolazione.

L'ammontare della popolazione anziana, a parità di altre condizioni, dipende dall'aumento del tasso di sopravvivenza, mentre il grado di invecchiamento di una popolazione e la rapidità con cui si modifica sono in funzione di due velocità:

- di quella con cui cresce il numero degli anziani;
- di quella con cui decresce il numero di giovani.

Si tratta, pertanto, di un indicatore molto sensibile, poiché numeratore e denominatore variano contemporaneamente in senso opposto.

$$\text{INDICE DI DIPENDENZA STRUTTURALE} = \frac{Pop \leq 14 + Pop \geq 65}{15 \leq Pop \leq 64} * 100$$

L'indice di dipendenza strutturale è un indicatore che ha una certa rilevanza economica e sociale. Il numeratore è dato dalla popolazione che, a causa dell'età, si ritiene essere non autonoma e il denominatore dalla fascia di popolazione che, essendo in attività, dovrebbe provvedere al suo sostentamento.

Quanto più l'indice di dipendenza si avvicina a 100, tanto più è consistente la parte di popolazione che in base alla propria età si trova in condizione non lavorativa, e rappresenta pertanto, in termini economici, un onere per la società.

$$\text{INDICE DI SOSTITUZIONE} = \frac{50 \leq Pop \leq 59}{15 \leq Pop \leq 24} * 100$$

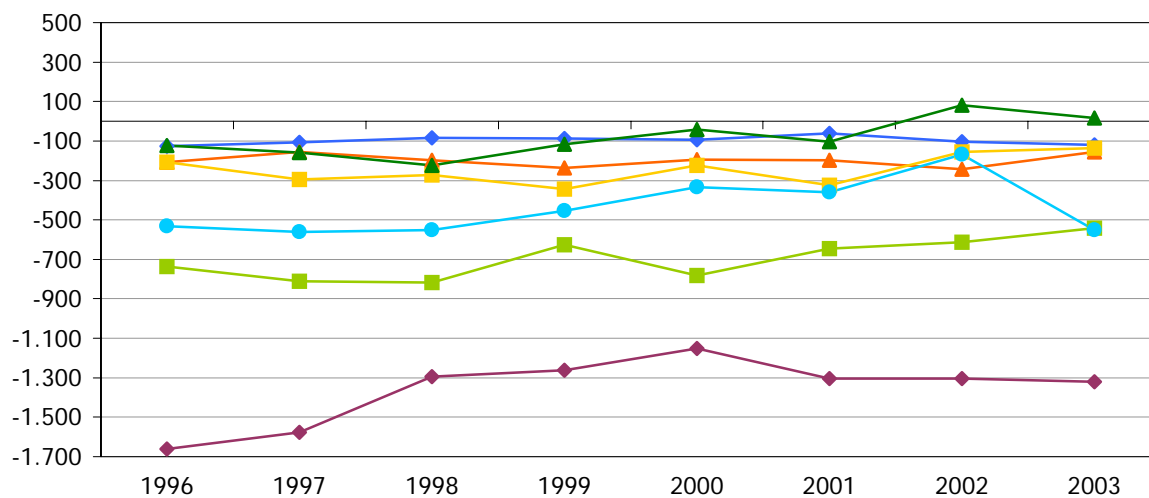
L'indice di sostituzione o di ricambio quantifica il peso del flusso dei pensionandi rispetto al flusso dei giovani in entrata nel mondo del lavoro; valori superiori a 100 stanno ad indicare che i posti resi disponibili da coloro che lasciano l'attività lavorativa per il raggiungimento dell'età pensionabile superano i potenziali ingressi nel mercato del lavoro.

1.3.2. Analisi del trend

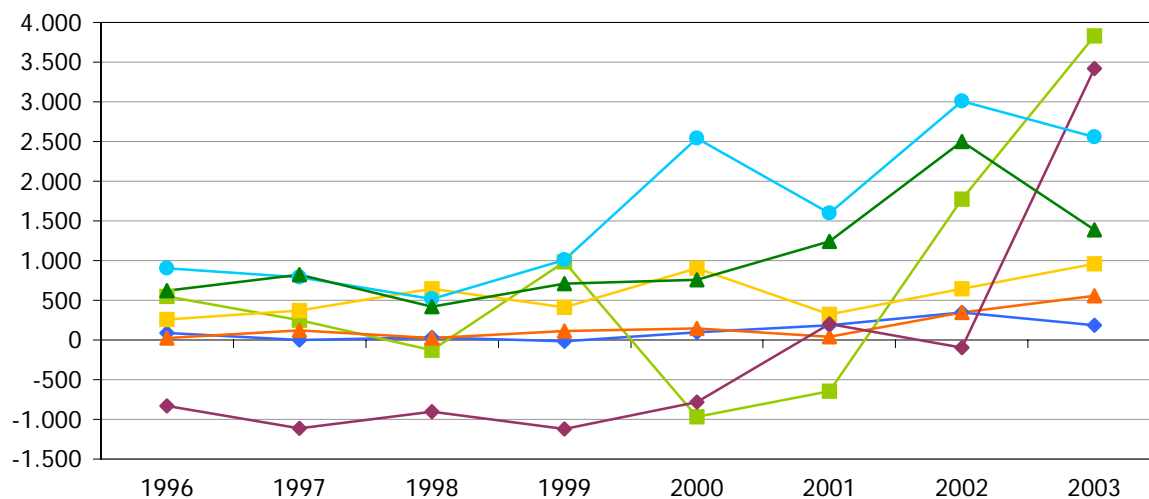
Mentre il saldo naturale si mantiene costantemente negativo nel periodo 1996-2003 in tutti i Comuni capoluogo del Veneto, con l'unica eccezione di Vicenza che registra negli ultimi due anni un saldo naturale leggermente positivo e con qualche cenno di miglioramento anche negli altri capoluoghi, a incidere positivamente sul saldo sociale complessivo è la componente migratoria. I Comuni di Verona e Vicenza hanno storicamente un saldo migratorio ampiamente positivo; costantemente positivo, anche se più contenuto, è il saldo migratorio dei Comuni di Treviso, Rovigo e Belluno. Al 31.12.2003 il massimo saldo migratorio in valori assoluti è quello relativo al Comune di Padova, seguito a breve da Venezia: in entrambi i casi si tratta di un saldo migratorio in buona parte estero, legato alle regolarizzazioni degli immigrati (Graf. 1.2).

Grafico 1.2. *Principali indicatori demografici: saldo naturale e saldo migratorio*
(1996-2003 – dati al 31.12)

SALDO NATURALE



SALDO MIGRATORIO



Legenda

◆ BELLUNO
 ■ PADOVA
 ▲ ROVIGO
 ■ TREVISO
 ◆ VENEZIA
 ● VERONA
 ▲ VICENZA

L'indice di vecchiaia si mantiene costantemente ai livelli più elevati nel Comune di Venezia, in cui il saldo naturale è estremamente negativo. I Comuni, invece, con la minore incidenza di anziani sulla popolazione più giovane sono Vicenza, Verona e Belluno. Mentre questi ultimi, assieme a Treviso che si colloca a livelli più elevati, presentano un *trend* sostanzialmente stabile, le amministrazioni comunali di Rovigo, Padova e Venezia vedono aumentare progressivamente l'indicatore in questione.

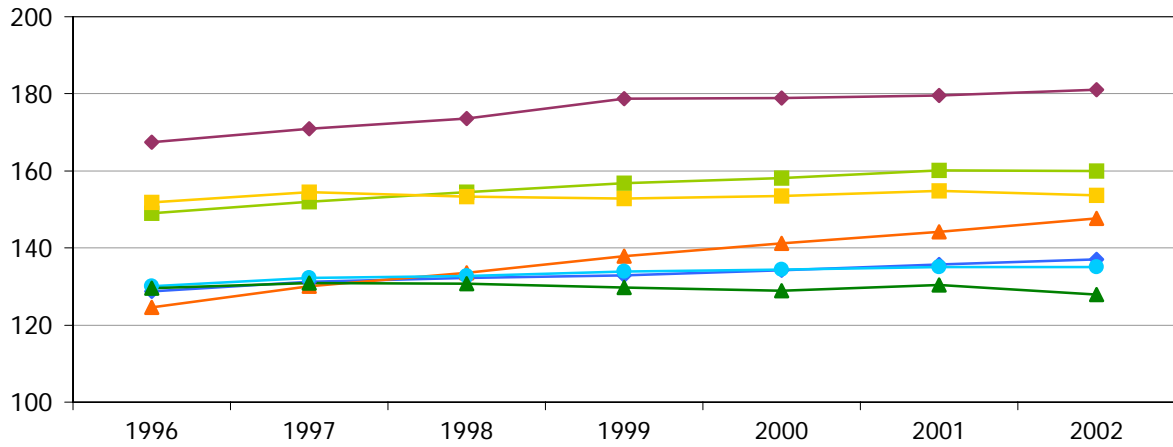
L'indice di dipendenza strutturale presenta un marcato andamento crescente. È il Comune di Treviso ad avere il maggior peso degli improduttivi – perché giovani o perché anziani – sulle produttive classi centrali di età, essendo caratterizzato da una quota progressivamente crescente sia della fascia d'età 0-14 anni che 65 anni e oltre.

Infine, anche l'indice di sostituzione presenta un *trend* crescente generalizzato e superiore a 100, ad indicare la maggiore, e in costante aumento, presenza di persone che lasciano l'attività lavorativa per il raggiungimento dell'età della pensione rispetto ai giovani che entrano nel mercato del lavoro. Tale indicatore risente del fenomeno dell'abbandono delle città da parte delle giovani generazioni a favore dei Comuni limitrofi (Graf. 1.3).

Grafico 1.3. *Principali indicatori demografici: vecchiaia, dipendenza strutturale e sostituzione (1996-2002 – dati al 31.12)*

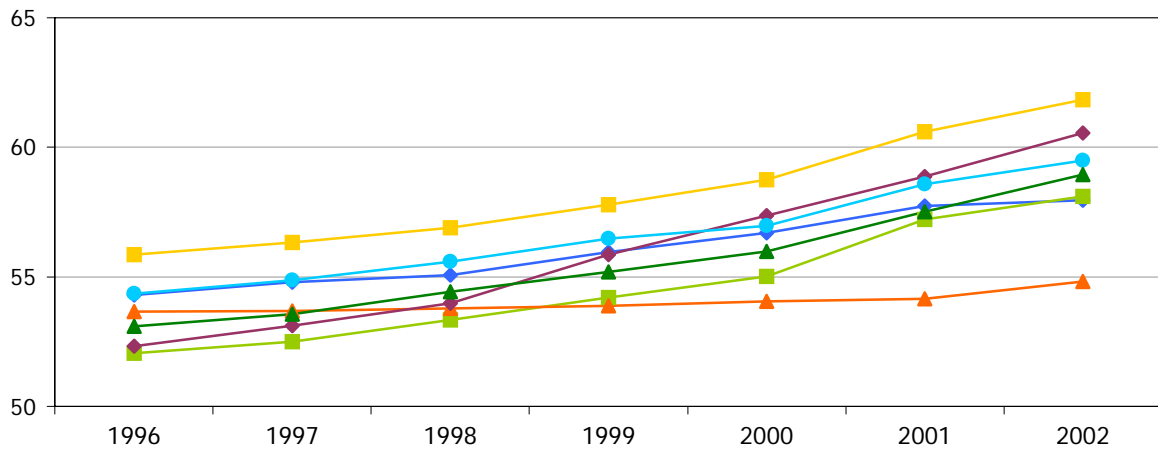
per 100 ab. 0-14

INDICE DI VECCHIAIA



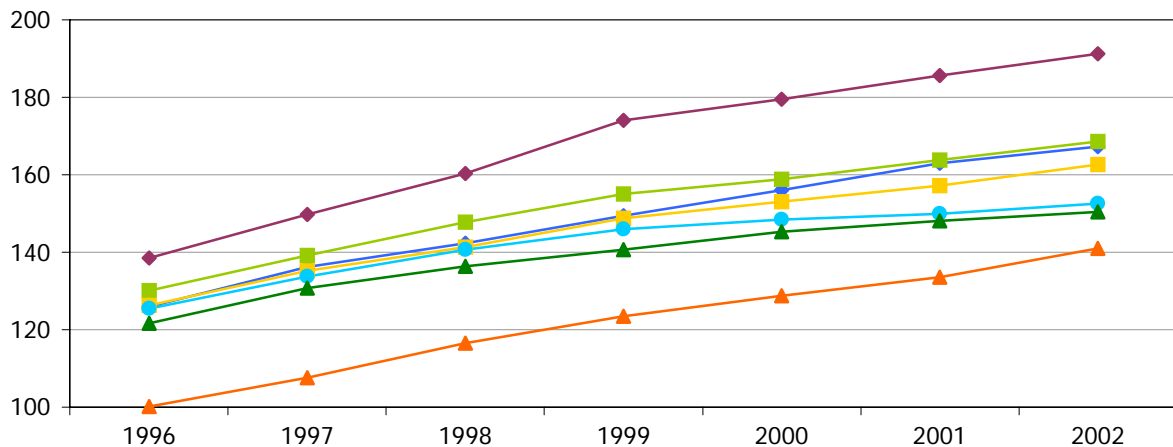
per 100 ab. 15-64

INDICE DI DIPENDENZA STRUTTURALE



per 100 ab. 15-24

INDICE DI SOSTITUZIONE



Legenda

- ◆ BELLUNO
- PADOVA
- ▲ ROVIGO
- TREVISO
- ◆ VENEZIA
- VERONA
- ▲ VICENZA

Capitolo 2

Analisi dinamica delle grandezze di bilancio

Una serie storica di otto anni, sia pure focalizzata sui sette Comuni capoluogo del Veneto, consente di sviluppare un'analisi in termini di *trend* di medio-lungo periodo e cogliere i comportamenti dominanti nella gestione delle risorse finanziarie delle singole amministrazioni. Si tratta, infatti, di un intervallo temporale sufficientemente lungo per interessare un periodo di almeno due distinte amministrazioni, slegando così l'analisi dalle considerazioni strettamente riconducibili ai vincoli del mandato di giunta. Occorre, tuttavia, ricordare che le variazioni normative³ che si susseguono rapide e numerose nel tempo influiscono sia sulla forma che sul contenuto dei bilanci comunali⁴.

Si analizzano di seguito, con un taglio prevalentemente descrittivo, le principali voci di entrata e di spesa dei bilanci comunali, individuando la loro dinamica nel corso del periodo 1996-2003. I dati utilizzati sono quelli contabilizzati dai Comuni nei Rendiconti relativi agli esercizi finanziari compresi nella serie storica indagata; in particolare essi si riferiscono agli accertamenti e agli impegni relativi alla gestione di competenza. I confronti intertemporali sono espressi a prezzi costanti (in euro 2003) al fine di neutralizzare l'effetto dovuto all'inflazione e al cambio di valuta⁵. Per i confronti territoriali, invece, si utilizzano i valori pro-capite come fattore di standardizzazione degli aggregati di bilancio. È importante, a questo proposito, esplicitare i limiti di un'analisi condotta su valori pro-capite. In linea di principio, infatti, occorrerebbe quantificare esattamente il numero di soggetti che contribuiscono alle entrate comunali ed il numero di quelli che fruiscono dei servizi erogati, per poi utilizzare queste quantità come divisore per entrate e spese. Approssimando queste due quantità mediante la popolazione residente, non si considerano fattori quali ad esempio l'età media della popolazione e la presenza nel territorio di soggetti non residenti che modificano sia il numero degli utilizzatori dei servizi che quello dei contribuenti. Il ricorso ai valori pro-capite rimane comunque un buon metodo di confronto delle voci di bilancio tra i diversi Comuni: è, infatti, la standardizzazione utilizzata nella quasi totalità dei casi.

³ In particolare, il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali (D.lgs. 77/1995 e ss.mm.), inserendosi all'interno del disegno di rinnovamento amministrativo che ha avviato in Italia a partire dai primi anni Novanta una nuova stagione di riforma delle autonomie locali, ha prodotto effetti non solo sul piano delle tecniche contabili e di misurazione, ma anche sui processi decisionali e sul ruolo degli attori coinvolti nell'azione pubblica.

⁴ Per quanto riguarda le riclassificazioni operate sui dati dei bilanci del 1996 e in parte anche del 1997 al fine di non compromettere la continuità della serie storica si rimanda ai rapporti precedenti.

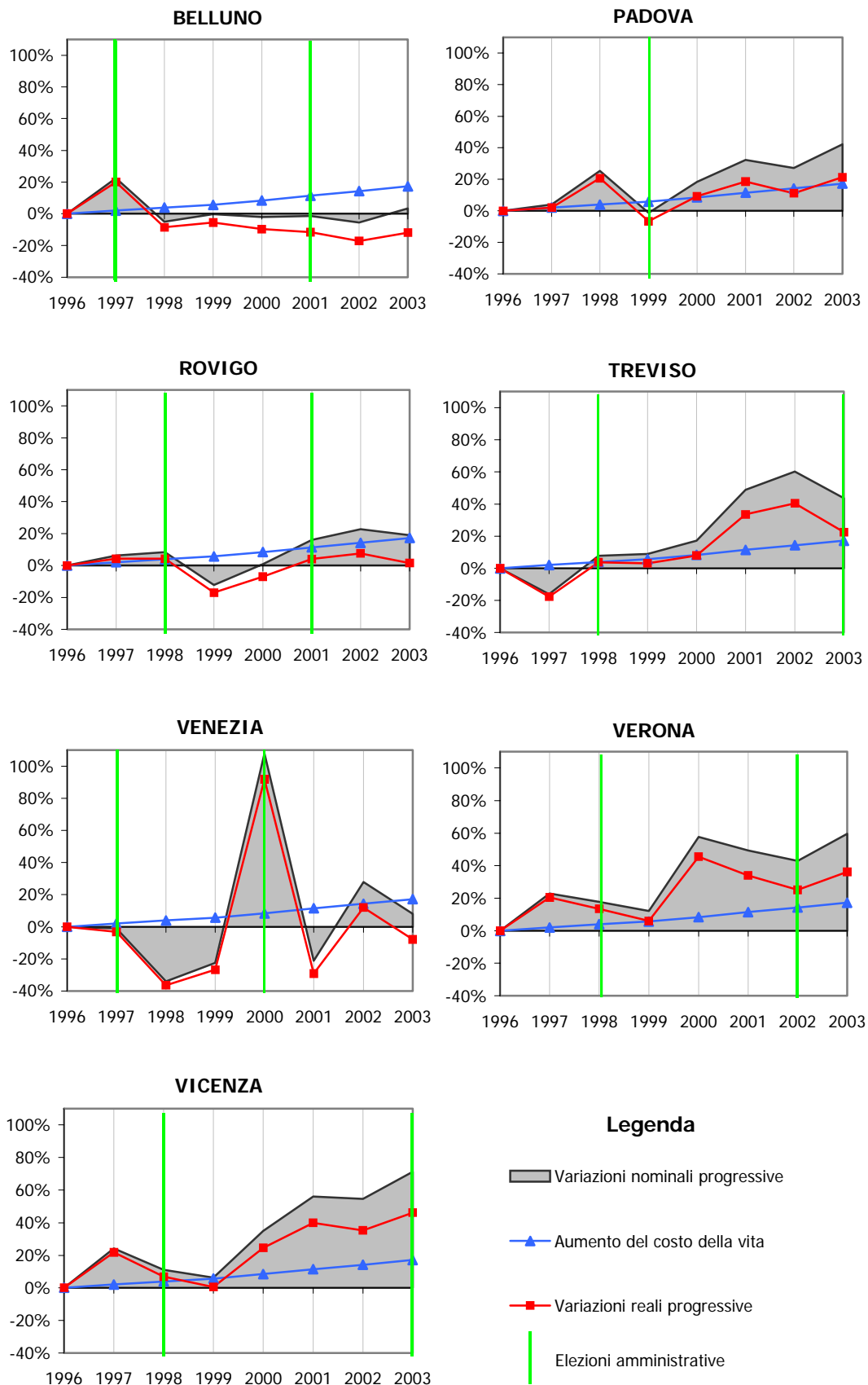
⁵ I dati utilizzati per il calcolo del valore reale sono quelli riferiti all'indice NIC – Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività – sull'andamento del costo della vita pubblicato dall'ISTAT.

2.1. La dinamica delle entrate

L'evoluzione complessiva delle entrate totali accertate dalle amministrazioni comunali dei capoluoghi veneti, al netto delle partite di giro, evidenzia tra il 1996 e il 2003 un sostanziale *trend* crescente, ad eccezione del Comune di Belluno, che dal 1998 registra variazioni reali annue rispetto al 1996 costantemente negative, e del Comune di Rovigo, caratterizzato da una certa stabilità delle risorse a disposizione degli amministratori. Per quanto riguarda gli altri cinque capoluoghi veneti, il Comune di Venezia si distingue per le ampie variazioni reali progressive del totale delle entrate comunali; in particolare, è evidente il balzo registrato, sia in termini assoluti che pro-capite, nell'esercizio finanziario 2000, riconducibile in massima parte all'ammontare del Titolo V delle entrate.

La Tav. 2.1 tenta, inoltre, di cogliere eventuali correlazioni tra il reperimento delle risorse per la gestione comunale e i cicli elettorali: alle elezioni dei Sindaci sembra associarsi generalmente una lieve riduzione delle entrate complessive, anche se non vige una regola assoluta. Questo fenomeno può forse dipendere dalla generosità degli ultimi bilanci prima della consultazione elettorale (c.d. bilanci elettorali), ma potrebbe essere legato anche alle politiche perseguite nel primo periodo del mandato di giunta nel tentativo di rendere immediatamente credibile il programma elettorale e guadagnare la fiducia e il consenso della cittadinanza.

Tavola 2.1. *Evoluzione delle entrate totali (prezzi costanti 2003)*



Acquisita la dinamica generale del totale delle risorse a disposizione degli amministratori è opportuno indagare le diverse fonti da cui queste si originano.

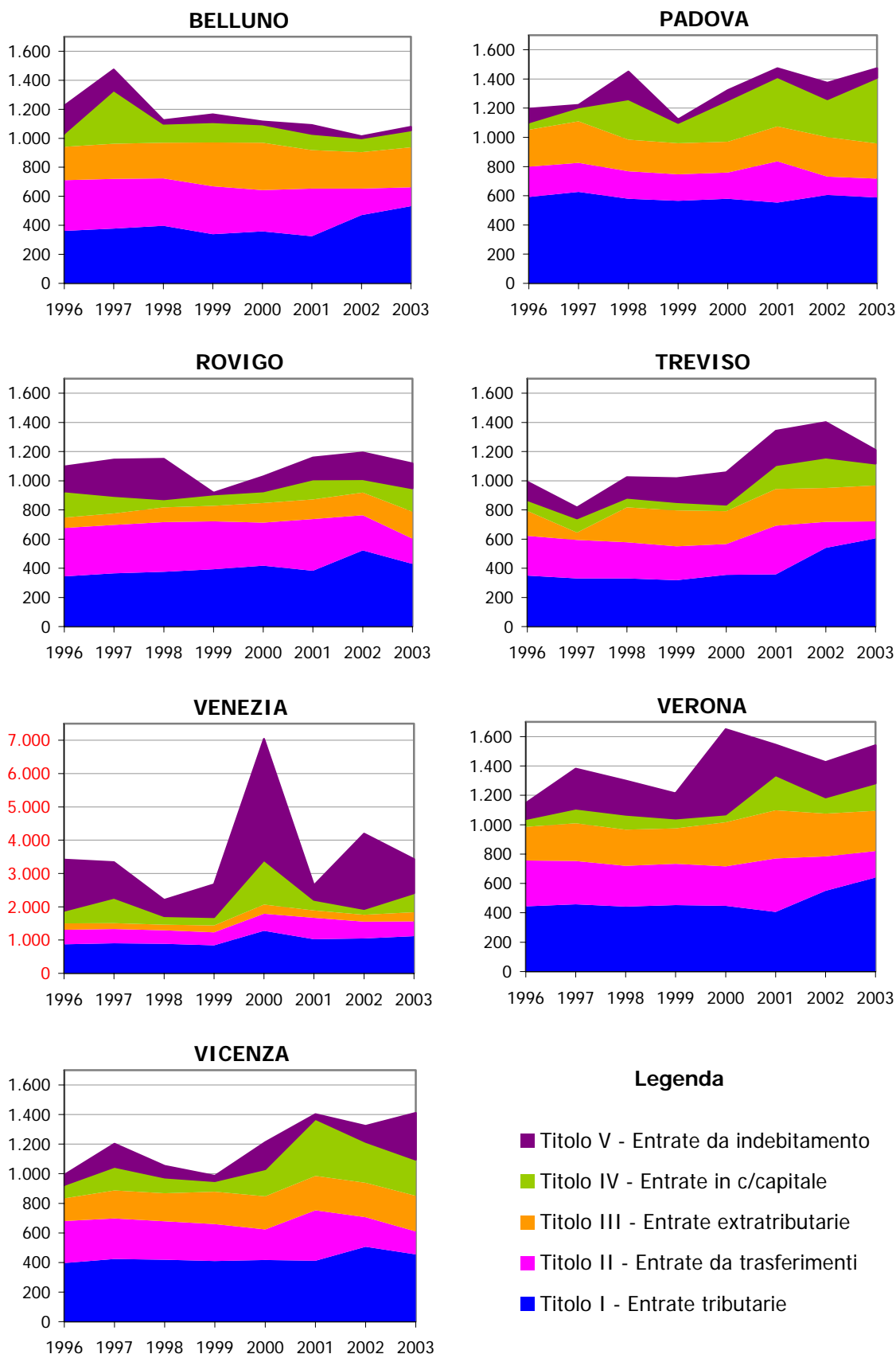
Dall'analisi dei valori pro-capite per titoli di bilancio proposta nella Tav. 2.2 emerge chiaramente la netta prevalenza delle entrate tributarie, le quali registrano un aumento marcato a partire dal 2002, a fronte tuttavia di un corrispondente decremento delle entrate derivanti da trasferimenti.

E' opportuno ricordare che, a partire dall'esercizio 2002, nel Titolo I delle entrate (entrate tributarie) appare la compartecipazione dei Comuni al gettito dell'Irpef. Nel passaggio dal 2001 al 2002 si verifica, quindi, una "rottura" nella serie storica, per la quale si ha uno spostamento verso l'alto delle entrate del Titolo I e una diminuzione di uguale entità dei contributi e trasferimenti correnti di parte statale (Titolo II). Questa variazione della serie storica si ripercuote anche sul calcolo degli indicatori economici e finanziari. Pertanto, nelle analisi che seguono, quando si considera la dinamica delle voci di bilancio – e degli indicatori – per il periodo considerato è opportuno avere sempre presente questa rilevante particolarità.

Le entrate tariffarie hanno un andamento pressoché stabile, oscillando tra i 200 e i 270 euro mediamente a carico di ciascun residente; solo il Comune di Rovigo, tra i Comuni capoluogo quello caratterizzato dalla minore incidenza pro-capite delle entrate tariffarie, registra una progressiva e costante crescita, con una variazione annua media del 15%. Il Comune di Treviso, invece, con un incremento medio annuo del 43,8%, ha visto crescere in modo considerevole le entrate tariffarie nel 1998; a partire da tale anno le entrate pro-capite del Titolo III per i residenti trevigiani si sono stabilizzate.

Le entrate del Titolo IV derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti, incidono in modo residuale, anche se tendenzialmente crescente, nel complesso delle entrate comunali, con qualche eccezione sia nel tempo che tra le diverse amministrazioni. Il Comune di Belluno registra un picco delle entrate in conto capitale nel 1997, mentre Venezia nel 2000, Verona e Vicenza nel 2001 e Padova nel 2003. Infine, le entrate derivanti da accensioni di prestiti non presentano alcuna regolarità né tra i Comuni né a livello intertemporale. E' da segnalare il valore eccezionalmente elevato registrato dal Comune di Venezia nel 2000 e riconducibile alle leggi speciali che permettono a questa amministrazione comunale di indebitarsi in misura elevata.

Tavola 2.2. *Evoluzione delle entrate per titoli di bilancio (valori pro-capite, prezzi costanti 2003)*



2.2. La dinamica delle spese

Ragionando in analogia con lo schema seguito per le entrate è interessante inquadrare la dimensione dell'attività di spesa sviluppata a livello di singola amministrazione comunale dei sette capoluoghi veneti.

La dinamica delle spese complessive, al netto delle partite di giro, per il periodo 1996-2003 sia in termini assoluti che pro-capite disaggregata per titoli di bilancio è riportata nelle Tavv. 2.3 e 2.4.

Si osserva che le spese totali subiscono una tendenziale crescita in tutti i Comuni capoluogo, ad eccezione di Belluno che, a partire dal 1998, vede diminuire progressivamente in termini reali l'ammontare complessivo delle spese, in analogia con quanto segnalato per le entrate. E' il Comune di Venezia, invece, a registrare la crescita media più sostenuta, anche se l'andamento è molto instabile e le variazioni notevolmente ampie. Le amministrazioni comunali di Padova, Verona e Vicenza presentano un *trend* costantemente in crescita, più marcata a partire dal 2000, mentre Rovigo e Treviso cominciano a registrare una crescita decisa della spesa complessiva a partire dal 2001.

Dall'analisi delle spese pro-capite disaggregate per titoli di bilancio, si nota che le spese correnti sono nettamente superiori sia a quelle in conto capitale che a quelle per rimborso di prestiti; unica eccezione, ancora una volta, il Comune di Venezia, caratterizzato da elevate spese per investimenti, particolarmente concentrate nell'anno 2000.

Tavola 2.3. *Evoluzione delle spese totali (prezzi costanti 2003)*

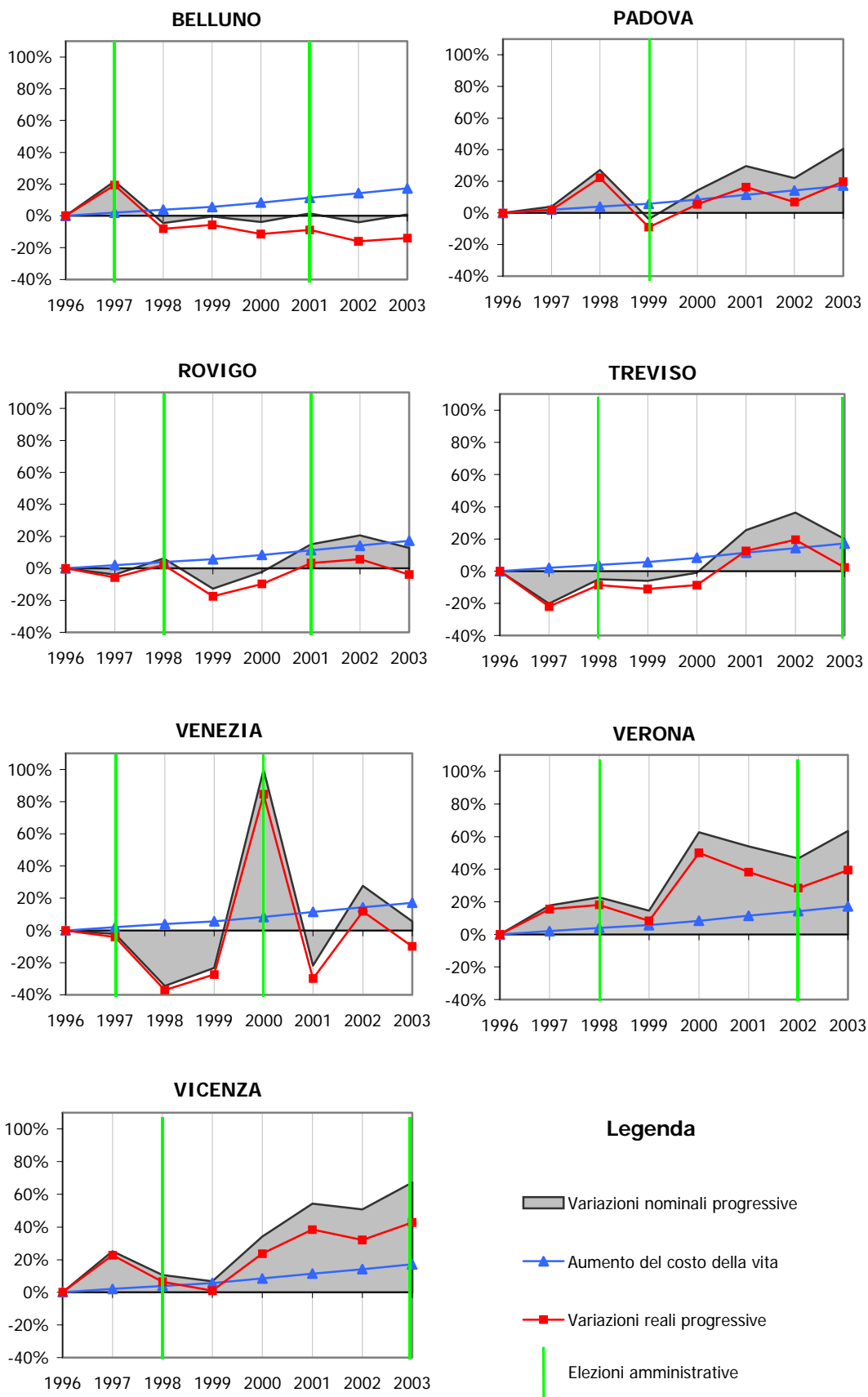
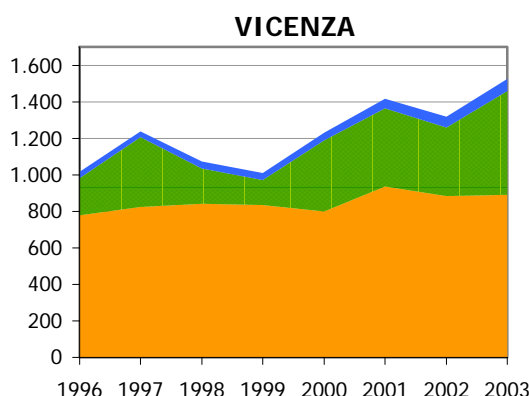
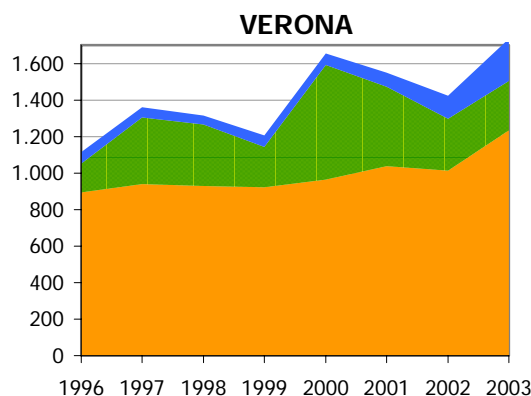
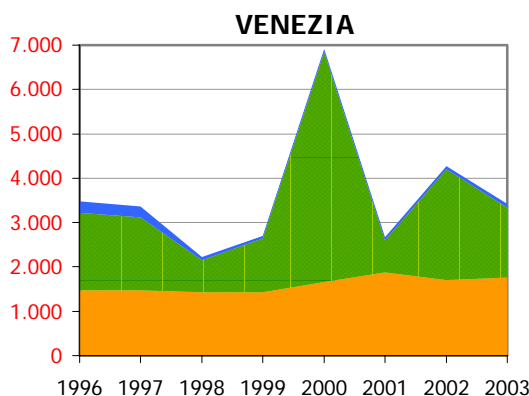
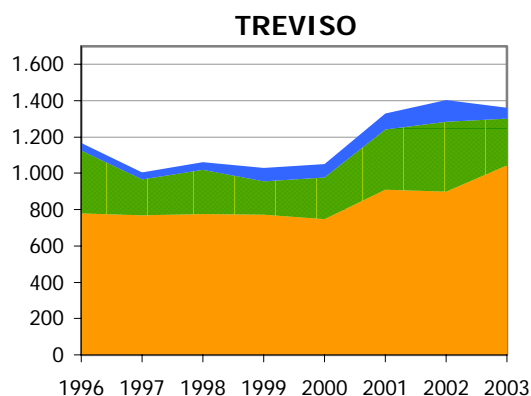
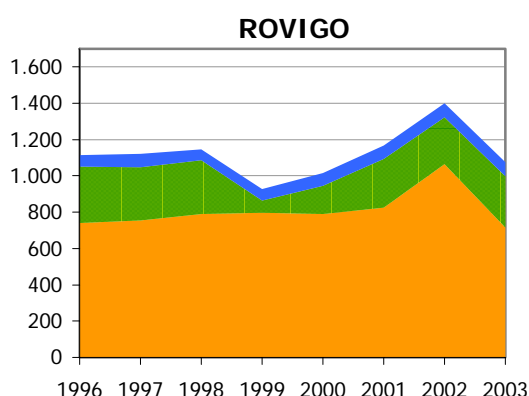
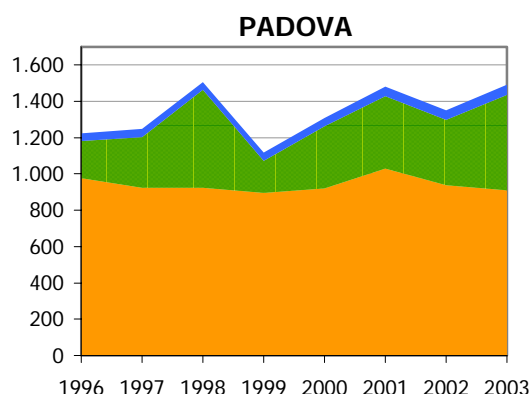
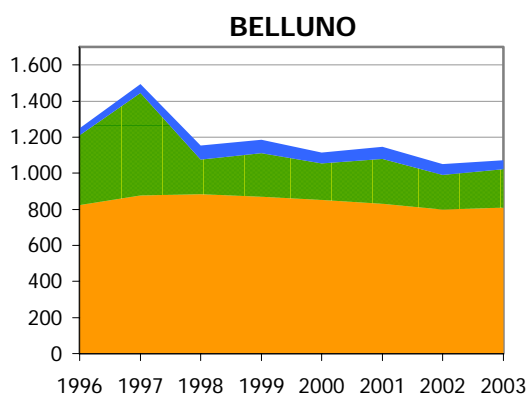


Tavola 2.4. *Evoluzione delle spese per titoli di bilancio (valori pro-capite, prezzi costanti 2003)*



Legenda

- Titolo III - Spese per rimborso di prestiti
- Titolo II - Spese in c/capitale
- Titolo I - Spese correnti

2.3. *Gli equilibri di bilancio*

L'evoluzione della cultura e della normativa in tema di responsabilizzazione nell'azione pubblica da parte degli operatori ha fatto acquisire alla fase del controllo di gestione una importanza maggiore che in passato.

Nell'analisi della struttura finanziaria dei bilanci comunali si distingue solitamente la gestione corrente da quella straordinaria, al fine di valutare l'equilibrio gestionale dell'ente. Una corretta gestione finanziaria presuppone, infatti, che le spese ricorrenti siano coperte da entrate ordinarie, al fine di evitare l'insorgere di situazioni di tensione finanziaria⁶. D'altro canto, rapportando le spese correnti all'ammontare delle risorse a disposizione degli amministratori comunali si ottiene una misura della capacità della gestione di liberare risorse da destinare agli investimenti.

Considerando gli anni estremi della serie storica 1996-2003 ed un anno intermedio, il 2000, sono stati calcolati i rapporti, da un lato, tra entrate ordinarie (titoli I, II e III) e spese ricorrenti (titoli I e III) e, dall'altro, tra le entrate dei titoli IV e V e le spese in conto capitale (Tab. 2.1).

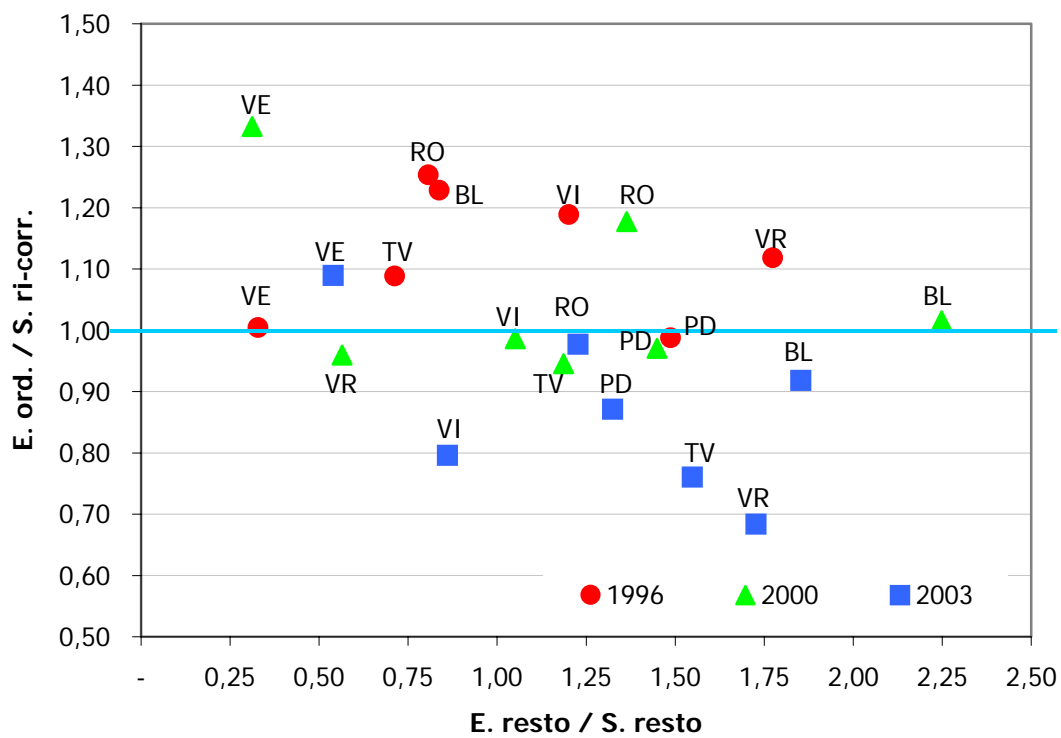
Tabella 2.1. *Analisi dell'equilibrio gestionale nei Comuni capoluogo del Veneto*

	1996		2000		2003	
	E.ord./S.ri-corr.	E.resto/S.resto	E.ord./S.ri-corr.	E.resto/S.resto	E.ord./S.ri-corr.	E.resto/S.resto
BELLUNO	1,23	0,84	1,02	2,25	0,92	1,85
PADOVA	0,99	1,49	0,97	1,45	0,87	1,32
ROVIGO	1,25	0,81	1,18	1,36	0,98	1,23
TREVISO	1,09	0,71	0,95	1,19	0,76	1,55
VENEZIA	1,00	0,33	1,33	0,31	1,09	0,54
VERONA	1,12	1,77	0,96	0,56	0,68	1,73
VICENZA	1,19	1,20	0,99	1,05	0,80	0,86

⁶ Ai sensi dell'art. 4 del D.lgs. 77/1995 gli enti devono garantire il rispetto di alcuni principi contabili, tra cui quello del pareggio economico. Il raggiungimento del pareggio economico, definito anche equilibrio di parte corrente, costituisce il principale indicatore della capacità dell'ente di garantire con le risorse correnti (entrate dei primi tre titoli del bilancio) la copertura delle spese correnti legate all'ordinaria amministrazione, non solo quelle del titolo I, ma anche le quote di capitale per i mutui e i prestiti obbligazionari già assunti (titolo III,, interventi 3, 4 e 5). Ai fini di questa analisi si sono posti a confronto gli aggregati relativi alle entrate correnti, da un lato, e alle spese ri-correnti, dall'altro, considerando di natura ordinaria l'intero ammontare delle spese per rimborso di prestiti (titolo III), poiché non si dispone della disaggregazione di quest'ultimo titolo di spesa per singoli interventi.

Dal Graf. 2.1 è evidente come si sia passati da una situazione in cui parte delle entrate ordinarie coprivano spese *una tantum*, ad una situazione in cui vi sono rilevanti difficoltà a far fronte alle spese ri-correnti mediante risorse ordinarie, tranne che per il Comune di Venezia, in cui tuttavia le elevate spese per investimenti non risultano coperte da entrate in c/capitale e derivanti dal ricorso all'indebitamento.

Grafico 2.1. *Equilibrio gestionale dei Comuni capoluogo veneti nel 1996, 2000 e 2003*



Capitolo 3

La struttura delle entrate nei bilanci 2002 e 2003

3.1. Analisi delle entrate per titoli

In questo capitolo si presenta un'analisi descrittiva e comparativa dei dati di bilancio relativi alle entrate di sola competenza accertate nei consuntivi 2002 e 2003 dei Comuni capoluogo di provincia del Veneto.

La Tab. 3.1 riporta la distribuzione percentuale delle diverse voci di entrata relative a ciascun bilancio esaminato ed il corrispondente valore pro-capite.

Tabella 3.1. *Valore pro-capite e incidenza % delle entrate comunali per titoli di bilancio (rendiconti 2002 e 2003)*

			Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	TOTALE
BELLUNO	2002	pro-cap.	459,3	177,2	244,5	94,3	12,9	988,2
		%	46,5%	17,9%	24,7%	9,5%	1,3%	100%
	2003	pro-cap.	532,7	129,0	276,6	116,3	23,5	1.078,1
		%	49,4%	12,0%	25,7%	10,8%	2,2%	100%
PADOVA	2002	pro-cap.	589,5	122,9	263,5	253,3	108,7	1.338,0
		%	44,1%	9,2%	19,7%	18,9%	8,1%	100%
	2003	pro-cap.	588,3	128,2	241,5	451,0	64,4	1.473,5
		%	39,9%	8,7%	16,4%	30,6%	4,4%	100%
ROVIGO	2002	pro-cap.	509,2	235,3	151,0	90,5	177,5	1.163,6
		%	43,8%	20,2%	13,0%	7,8%	15,3%	100%
	2003	pro-cap.	429,1	173,5	185,5	161,3	169,3	1.118,7
		%	38,4%	15,5%	16,6%	14,4%	15,1%	100%
TREVISO	2002	pro-cap.	525,5	173,6	227,7	203,1	236,4	1.366,4
		%	38,5%	12,7%	16,7%	14,9%	17,3%	100%
	2003	pro-cap.	604,0	117,6	246,6	150,6	91,9	1.210,7
		%	49,9%	9,7%	20,4%	12,4%	7,6%	100%
VENEZIA	2002	pro-cap.	1.022,5	494,3	195,5	177,5	2.199,6	4.089,4
		%	25,0%	12,1%	4,8%	4,3%	53,8%	100%
	2003	pro-cap.	1.117,3	446,1	271,5	577,1	1.016,6	3.428,5
		%	32,6%	13,0%	7,9%	16,8%	29,7%	100%
VERONA	2002	pro-cap.	535,5	228,6	284,9	108,0	232,5	1.389,3
		%	38,5%	16,5%	20,5%	7,8%	16,7%	100%
	2003	pro-cap.	639,3	181,5	274,1	187,3	257,8	1.540,1
		%	41,5%	11,8%	17,8%	12,2%	16,7%	100%
VICENZA	2002	pro-cap.	493,1	195,2	226,2	270,6	103,3	1.288,4
		%	38,3%	15,2%	17,6%	21,0%	8,0%	100%
	2003	pro-cap.	455,4	153,9	241,8	244,8	314,9	1.410,8
		%	32,3%	10,9%	17,1%	17,4%	22,3%	100%

Da una prima analisi della composizione delle entrate emerge che i bilanci dei Comuni considerati presentano sensibili differenze strutturali.

Le entrate tributarie rappresentano la principale fonte di entrata in tutti i Comuni capoluogo, ad eccezione di Venezia in cui una parte consistente delle risorse proviene dal ricorso all'indebitamento, modificando di conseguenza i rapporti interni di composizione delle relative entrate comunali. Tuttavia, anche tra le altre amministrazioni comunali e, all'interno dello stesso Comune, tra i due esercizi finanziari presi in esame, emergono delle diversità nella composizione interna delle entrate.

Il Comune di Belluno trae quasi la metà delle risorse finanziarie per la sua gestione dai gettiti del Titolo I, come pure Treviso, limitatamente al 2003. Le entrate proprie (Titoli I + III) incidono in modo considerevole sulle entrate totali, con valori pro-capite che oscillano tra i 700 e i 1.400 euro. I trasferimenti dello Stato, della Regione e degli altri Enti Pubblici si attestano, invece, su una quota compresa tra il 10 e il 20% delle entrate totali. E' opportuno sottolineare il fatto che negli ultimi anni alcuni Comuni hanno provveduto ad esternalizzare alcuni servizi rilevanti, con affidamento al gestore esterno della riscossione delle tariffe corrispondenti; la principale conseguenza di tutto ciò è che le entrate derivanti dall'erogazione di questi servizi non transitano più dal bilancio comunale, fatta eccezione per gli eventuali utili o dividendi corrisposti dalle aziende speciali e dalle società partecipate dal Comune. Le entrate correnti (Titoli I + II + III) arrivano a sfiorare il 90% delle entrate complessive nel Comune di Belluno, mentre incidono mediamente per il 70% negli altri casi, sempre escludendo Venezia.

Le entrate del Titolo IV sono particolarmente consistenti nel consuntivo 2003 del Comune di Padova (30,6% delle entrate totali), mentre incidono mediamente per il 15% negli altri Comuni. Si consideri che in questo titolo di entrata si contabilizzano, oltre ai proventi derivanti da alienazioni patrimoniali e ai trasferimenti in conto capitale dello Stato, della Regione e degli altri Enti Pubblici, anche i trasferimenti di capitali da altri soggetti. Si tratta tipicamente di proventi derivanti dal rilascio delle concessioni edilizie che costituiscono una consistente forma di autofinanziamento per i Comuni; essi sono destinati alla realizzazione sia delle opere di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi, fognature, rete idrica, ecc.) che di quelle di urbanizzazione secondaria (asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo, impianti sportivi, centri sociali, ecc.), oltre al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali.

Infine, le entrate del Titolo V derivanti dall'accensione di prestiti costituiscono una fonte di risorse residuale per quanto riguarda il Comune di Belluno, mentre coprono quote non trascurabili, anche se molto diversificate, negli altri capoluoghi veneti. Venezia, come si è già

detto, trae la maggior parte delle sue risorse dal ricorso all'indebitamento: nel 2002 questa voce rappresentava più della metà delle entrate complessive. Anche il Comune di Vicenza tra il 2002 e il 2003 ha visto crescere sensibilmente la sua esposizione debitoria (Graff. 3.1 e 3.2).

Grafico 3.1. *Composizione delle entrate per titolo e Comune capoluogo – anno 2002*

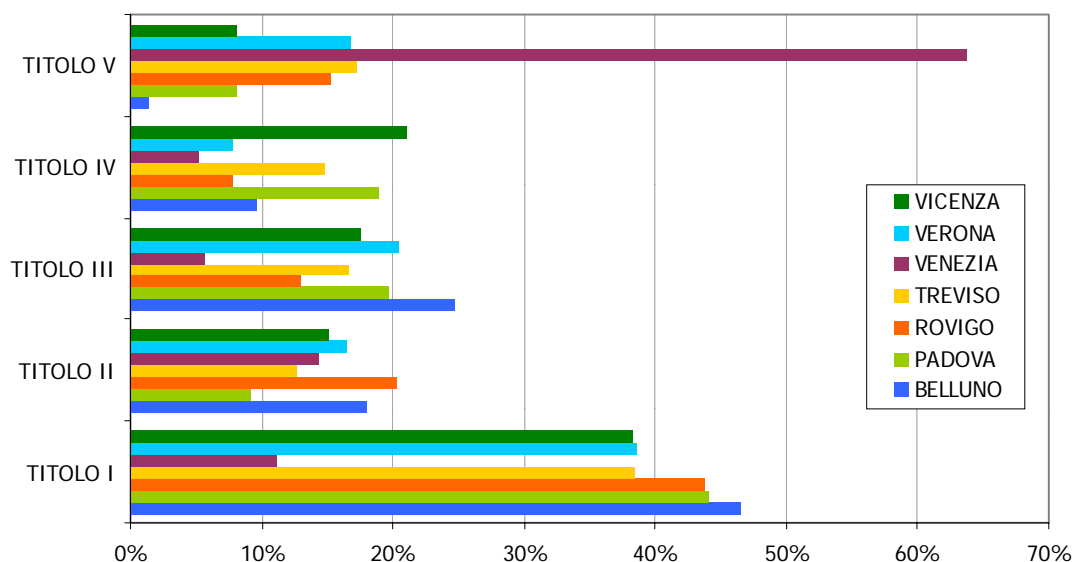
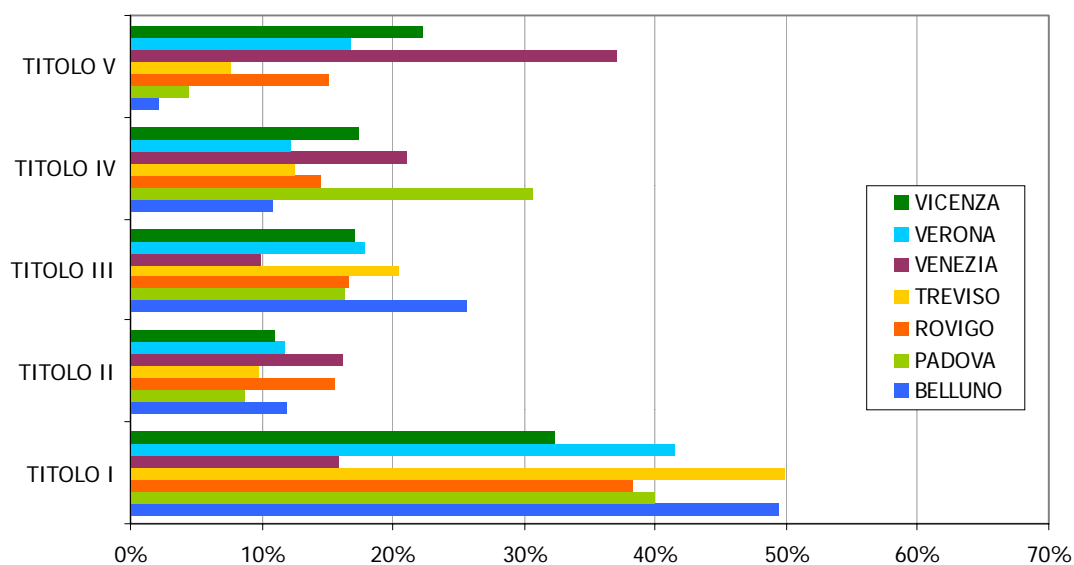


Grafico 3.2. *Composizione delle entrate per titolo e Comune capoluogo – anno 2003*



3.2. Analisi delle variabili sensibili di entrata: ICI, Tarsu, addizionale Irpef e compartecipazione Irpef

Per fornire un quadro di analisi più completo ed esaustivo è opportuno fare un approfondimento specifico su alcune variabili sensibili che toccano molto da vicino le singole collettività, incidendo in modo determinante sui tessuti territoriali e sulla ricchezza locale, e che rappresentano le leve finanziarie su cui gli enti agiscono per far quadrare i bilanci.

Infatti, l'ICI, la TA.R.S.U. (destinata però ad uscire dal bilancio con il passaggio da tassa a tariffa), l'addizionale Irpef e la compartecipazione Irpef hanno un'incidenza molto significativa sulle entrate complessive e sulle entrate tributarie: escludendo Venezia, esse costituiscono mediamente il 40% delle entrate totali ed il 70% delle entrate correnti. I valori più elevati sono quelli relativi al Comune di Belluno per entrambi gli anni presi in considerazione e al Comune di Treviso per il 2003: quest'ultimo, infatti, ha visto crescere l'incidenza percentuale delle principali entrate tributarie tra il 2002 e il 2003 di quasi 11 punti percentuali. Per quanto riguarda l'amministrazione comunale di Venezia, l'unica tra i capoluoghi veneti a non aver mai applicato l'addizionale Irpef, l'ICI e la compartecipazione Irpef coprono una quota molto inferiore delle entrate totali e di quelle tributarie rispetto agli altri Comuni: è opportuno ricordare che i proventi del Casinò Municipale di Venezia sono contabilizzati nel Titolo I delle entrate e rappresentano circa il 20% delle entrate complessive e più del 60% di quelle del Titolo I.

In termini pro-capite, le entrate derivanti da ICI, TA.R.S.U., addizionale Irpef e compartecipazione Irpef incidono mediamente per circa 480 euro; Venezia, Rovigo e Vicenza sono le amministrazioni che ricorrono in misura minore a queste fonti di entrata, mentre Padova, Verona e Treviso hanno valori pro-capite superiori alla media. Il Comune di Belluno, pur rimanendo nella media, ha registrato un incremento sensibile di queste variabili, dovuto per la maggior parte all'aumento della compartecipazione all'Irpef.

Tabella 3.2. Valore pro-capite e incidenza % delle principali entrate tributarie (rendiconti 2002 e 2003)

			ICI	TA.R.S.U.	Add.le IRPEF	Comp. IRPEF	Totale entrate "sensibili"
BELLUNO	2002	pro-cap.	182,0	99,6	24,9	125,6	432,2
		% sul Tit. I	39,6%	21,7%	5,4%	27,4%	94,1%
	2003	pro-cap.	183,0	111,5	27,4	182,8	504,8
		% sul Tit. I	34,4%	20,9%	5,1%	34,3%	94,8%
PADOVA	2002	pro-cap.	336,0	-	60,3	161,3	557,6
		% sul Tit. I	57,0%	-	10,2%	27,4%	94,6%
	2003	pro-cap.	330,7	-	59,3	160,6	550,7
		% sul Tit. I	56,2%	-	10,1%	27,3%	93,6%
ROVIGO	2002	pro-cap.	167,3	136,8	57,4	110,7	472,2
		% sul Tit. I	32,9%	26,9%	11,3%	21,7%	92,7%
	2003	pro-cap.	171,1	4,1	56,1	158,6	389,9
		% sul Tit. I	39,9%	1,0%	13,1%	37,0%	90,9%
TREVISO	2002	pro-cap.	192,1	66,5	76,8	158,0	493,4
		% sul Tit. I	36,6%	12,7%	14,6%	30,1%	93,9%
	2003	pro-cap.	193,0	75,8	76,0	223,9	568,7
		% sul Tit. I	32,0%	12,5%	12,6%	37,1%	94,2%
VENEZIA	2002	pro-cap.	237,0	-	-	133,2	370,2
		% sul Tit. I	23,2%	-	-	13,0%	36,2%
	2003	pro-cap.	235,6	-	-	188,5	424,1
		% sul Tit. I	21,1%	-	-	16,9%	38,0%
VERONA	2002	pro-cap.	258,6	98,9	27,2	130,7	515,4
		% sul Tit. I	48,3%	18,5%	5,1%	24,4%	96,3%
	2003	pro-cap.	292,8	99,4	37,9	186,0	616,1
		% sul Tit. I	45,8%	15,6%	5,9%	29,1%	96,4%
VICENZA	2002	pro-cap.	191,1	88,2	18,8	132,5	430,5
		% sul Tit. I	38,7%	17,9%	3,8%	26,9%	87,3%
	2003	pro-cap.	211,8	3,2	20,6	191,6	427,2
		% sul Tit. I	46,5%	0,7%	4,5%	42,1%	93,8%

Grafico 3.3. *Composizione delle entrate tributarie per Comune capoluogo – anno 2002*

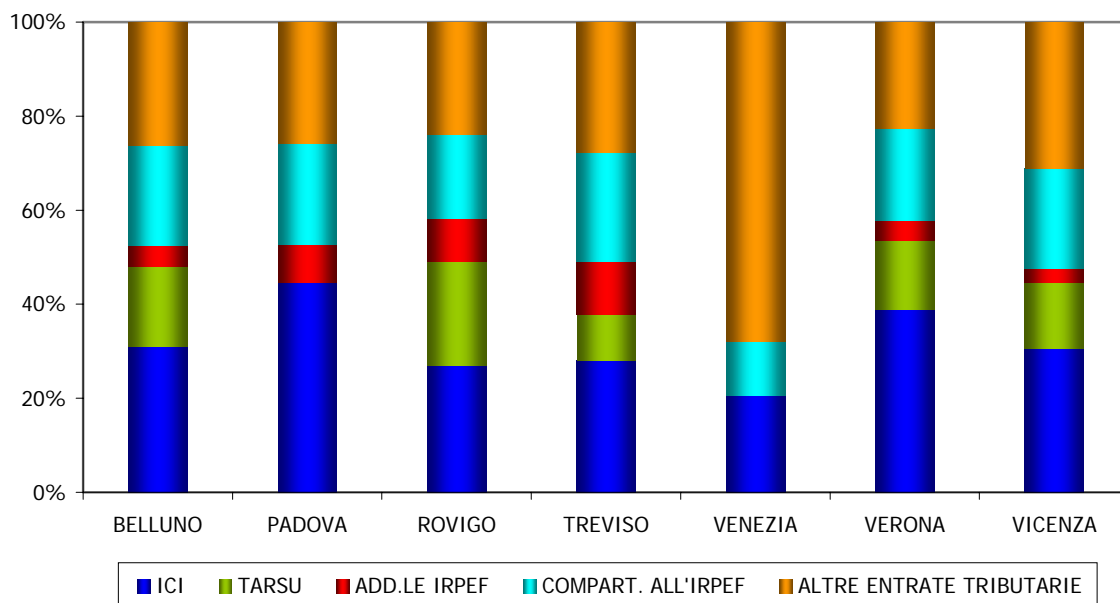
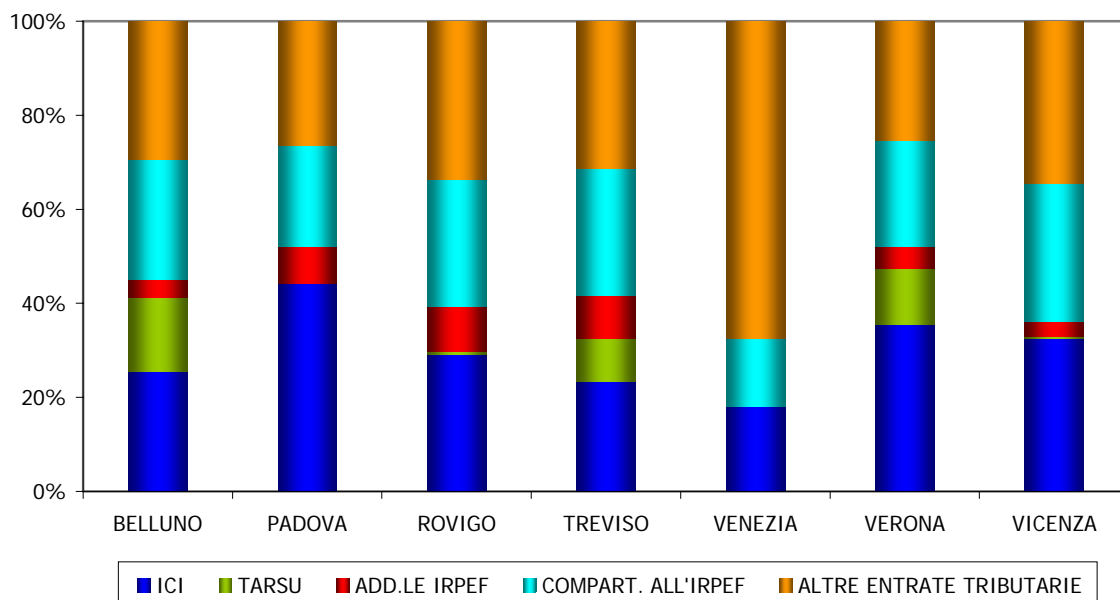


Grafico 3.4. *Composizione delle entrate tributarie per Comune capoluogo – anno 2003*



3.2.1. L'ICI, leva delle politiche locali

L'ICI, sulla quale gli Enti Locali hanno una notevole discrezionalità per la determinazione delle aliquote e per la regolamentazione dell'applicazione, può rappresentare lo specchio delle politiche urbanistiche di un Comune, nonché le intenzioni dei suoi amministratori relativamente allo sviluppo sociale. Decidere, infatti, se tassare maggiormente gli immobili residenziali o quelli ad uso commerciale, le aree edificabili o quelle agricole e a quali categorie applicare eventuali detrazioni, può avere importanti ripercussioni sul territorio e sullo sviluppo stesso della comunità che vi risiede.

La situazione tra i Comuni capoluogo del Veneto è piuttosto differenziata (Tab. 3.3). Relativamente al 2003, l'aliquota ordinaria più bassa si registra a Vicenza, dove si è scelto di tassare gli immobili in generale con il 6 per mille, con una riduzione per abitazione principale al 4 per mille. Segue il Comune di Padova che richiede il 6,2 per mille per la quota ordinaria, ma mantiene un 4,5 per gli immobili destinati ad abitazione principale. Tra il 2002 e il 2003 l'Amministrazione comunale di Verona ha deliberato l'incremento dell'aliquota ordinaria, passata dal 5,5 al 6,8 per mille. Per l'anno d'imposta 2004, inoltre, altre due Giunte comunali, Treviso e Vicenza, hanno optato per l'innalzamento al livello massimo del 7 per mille delle aliquote ordinarie ed il Comune di Belluno ha aumentato l'aliquota sulla prima casa di proprietà.

Tabella 3.3. Aliquote ICI per Comune capoluogo – anni 2002 e 2003 (valori per mille)

	Aliquota ordinaria			Aliquota abitazione principale			Detrazione prima casa		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
BELLUNO	7	7	7	5	5	5,8	129,11	129,11	130,00
PADOVA	6,2	6,2	6,2	4,5	4,5	4,5	103,29	103,29	103,29
ROVIGO	7	7	7	5,5	5,5	5,5	103,29	103,29	103,29
TREVISO	6,5	6,5	7	4	4	4	103,29	104,00	104,00
VENEZIA	7	7	7	4	4	4	121,37	121,37	121,37
VERONA	5,5	6,8	6,8	5,5	5,5	5,5	108,46	108,46	108,46
VICENZA	6	6	7	4	4	4	103,29	104,00	104,00

Fonte: Consorzio ANCI-CNC

Si tratta, dunque, di strategie differenziate a seconda delle caratteristiche territoriali. Ma la vera discrezionalità si nota, non tanto nella determinazione delle aliquote da applicare, quanto piuttosto nelle diverse definizioni di base imponibile. Rispetto alla regola generale, in base alla quale per l'unità immobiliare adibita a dimora abituale del contribuente è riconosciuta una detrazione dall'imposta pari a 103,29 euro annui, il Comune può decidere ad esempio di assimilare all'abitazione principale immobili posseduti da anziani o disabili che

acquisiscono la residenza in istituti di ricovero; di considerare come abitazione principale l'alloggio dato in uso gratuito ai parenti; di elevare l'importo della detrazione fino a 258,23 euro ed oltre, o di ridurre fino al 50% l'imposta dovuta.

E in questo le differenze tra le sette città venete si fanno più tangibili (Tab. 3.4).

Belluno applica un'aliquota ridotta per il recupero di immobili inagibili ed aliquote agevolate per immobili di interesse architettonico, nonché incentivi per il recupero di sottotetti, a dimostrazione di una chiara vocazione all'accoglienza turistica. Allo stesso modo la riduzione del 50% dell'imposta alle giovani coppie dimostra da parte di Padova un'attenzione alle politiche familiari e allo sviluppo residenziale. Il Comune di Treviso è l'unico ad aver deliberato l'esenzione dall'ICI per gli immobili posseduti dalle ONLUS, mentre Verona applica l'aliquota agevolata del 4 per mille ai proprietari che provvedano al recupero delle "botteghe storiche", esprimendo una netta volontà di valorizzazione del centro storico.

Tabella 3.4. *Differenziazione delle aliquote e delle detrazioni tra i Comuni capoluogo del Veneto*

	BELLUNO*	PADOVA	ROVIGO	TREVISO	VENEZIA	VERONA*	VICENZA
abitazione non locata posseduta a titolo proprietà o di usufrutto da anziani o disabili residenti in via permanente presso istituti di ricovero o sanitari	aliquota abitazione principale	aliquota abitazione principale	aliquota abitazione principale	aliquota abitazione principale	aliquota abitazione principale		
alloggi concessi in uso gratuito a parenti in linea retta	aliquota abitazione principale	aliquota abitazione principale	aliquota abitazione principale	aliquota abitazione principale	aliquota abitazione principale		
abitazioni non locata da almeno due anni ed inutilizzate		aliquota al 9‰	aliquota al 9‰		aliquota al 9‰	aliquota al 9‰	
abitazioni locata a titolo di abitazione principale	aliquota agevolata al 2‰	aliquota agevolata al 2‰	aliquota agevolata al 6‰		aliquota agevolata allo 0,5‰	aliquota agevolata allo 4‰	
abitazioni locata per emergenze abitative		detrazione pari all'imposta					
abitazioni principali di giovani famiglie		detrazione pari al 50%					
abitazioni di soggetti in situazioni di particolare disagio economico e sociale	detrazione prima casa pari a 258€	detrazione prima casa pari a 207€	detrazione prima casa pari a 258,23€	detrazione prima casa pari a 258€	ulteriore detrazione pari a 136,86€	detrazione prima casa pari a 206,58€	detrazione prima casa pari a 258€
abitazioni ove risiedono nuclei familiari numerosi		maggiori detrazioni di 26€ oltre il 5° comp.	detrazione prima casa pari a 258,23€				
abitazioni di proprietà di ONLUS				esenzione totale			
abitazioni inagibili e/o di interesse architettonico in fase di recupero	aliquota agevolata al 4‰				aliquota agevolata al 4‰	aliquota agevolata al 4‰	
abitazioni principali acquisite da soggetti residenti					aliquota agevolata al 2‰		

Fonte: delibere ICI comunali per l'anno d'imposta 2003

* per i Comuni di Belluno e Verona il riferimento è alle delibere per l'anno d'imposta 2004

La decisione della Giunta veneziana di abbassare allo 0,5 per mille l'ICI su appartamenti dati in affitto come abitazione principale dimostra chiaramente la volontà di ripopolare la città con veneziani residenti piuttosto che con l'enorme flusso di turisti di passaggio. È interessante notare, inoltre, come ben quattro amministrazioni comunali su sette prevedano un'aliquota elevata al 9 per mille per gli immobili che risultino sfitti da oltre due anni, a fronte di aliquote particolarmente agevolate per le unità immobiliari locale a titolo di abitazione principale o a seguito di emergenze abitative.

Infine, in tutti i Comuni capoluogo veneti, ai soggetti che versano in situazioni di particolare disagio economico e sociale è riconosciuta una maggiore detrazione.

3.2.2. La TA.R.S.U.: transizione da tassa a tariffa

I costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti giacenti su strade e aree pubbliche e soggette a uso pubblico devono essere coperti dalle amministrazioni comunali con l'istituzione di una tariffa, la cui applicazione è graduale.

I Comuni capoluogo del Veneto si trovano a diversi stadi nella transizione del tributo per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani da tassa a tariffa (Tab. 3.5). Il passaggio è stato portato a termine solamente a Padova e a Venezia, quest'ultima già dal 1999. Il processo sta per essere ultimato anche nei Comuni di Rovigo e Vicenza, con l'affidamento del servizio a gestori esterni che cureranno anche la riscossione delle relative tariffe. Per Treviso e Belluno è ancora in atto un regime misto tra tassa e tariffa e le relative entrate continuano a transitare per i bilanci comunali. Solo il Comune di Verona applica ancora la tassa, determinata secondo i criteri vigenti prima del Decreto Ronchi (*cf.* Quadro 1).

Tabella 3.5. *Transizione della TA.R.S.U. da tassa a tariffa*

	Posizione nel bilancio		"Stato dell'arte"
	2002	2003	
BELLUNO	Tit. 1, Cat. 2	Tit. 1, Cat. 2	Regime misto tassa – tariffa
PADOVA	-	-	TIA dal 1.1.2002 – APS
ROVIGO	Tit. 1, Cat. 2	Tit. 1, Cat. 2	TIA dal 2003 – ASM ROVIGO SPA
TREVISO	Tit. 1, Cat. 2	Tit. 1, Cat. 2	Regime misto tassa – tariffa
VENEZIA	-	-	TIA dal 1.1.1999 – VESTA SPA
VERONA	Tit. 1, Cat. 2	Tit. 1, Cat. 2	Tassa
VICENZA	Tit. 1, Cat. 2	Tit. 1, Cat. 2	TIA dal 1.1.2002 – AIM SPA

3.2.3. L'applicazione dell'addizionale facoltativa all'Irpef

Per quanto riguarda l'addizionale facoltativa all'Irpef, le amministrazioni comunali di Rovigo e Verona l'hanno applicata sin dal 1999, anno in cui è stata introdotta questa nuova entrata comunale, incrementando progressivamente l'aliquota. Solo il Comune di Venezia non ha mai fatto ricorso a questa fonte di entrata. Treviso è il capoluogo che già al 2002 applicava l'aliquota massima dello 0,5%, assieme a Rovigo che, tuttavia, per il 2003 ha deliberato una lieve riduzione (Tab. 3.6).

È opportuno ricordare che la Legge Finanziaria 2004 (L.350/2003) ha sospeso gli aumenti delle addizionali comunali all'Irpef deliberati successivamente al 29/09/2002, anche se già pubblicati. La Finanziaria 2005, inoltre, ha ammesso la possibilità di istituire l'addizionale comunale all'Irpef nella misura dello 0,1% e, per i Comuni in cui l'addizionale era già stata introdotta negli anni precedenti, di operare modifiche solo al ribasso (cfr. Quadro 1).

Tabella 3.6. Aliquote addizionale Irpef per Comune capoluogo – anni 1999-2004 (valori %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BELLUNO	-	-	-	0,2	0,4*	0,5*
PADOVA	-	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4
ROVIGO	0,2	0,4	0,4	0,5	0,475	0,475
TREVISO	-	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5
VENEZIA	-	-	-	-	0,2*	-
VERONA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
VICENZA	-	-	0,15	0,15	0,15	0,15

* *sospesa*

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

QUADRO 1. – Il punto sui tributi comunali

Le principali manifestazioni dell'autonomia tributaria dei Comuni sono rappresentate dalla possibilità di applicare, nell'ambito del territorio di competenza, una serie di prelievi le cui entrate sono destinate alla copertura del loro fabbisogno finanziario. Le principali forme di entrata dei Comuni sono rappresentate dall'*Imposta Comunale sugli Immobili* (ICI), istituita con il D.Lgs. N. 504 del 30 dicembre 1992 e dall'*Addizionale Comunale all'IRPEF*, introdotta con il D.Lgs. 360/98. Accanto a queste due forme di prelievo, è opportuno analizzare il tributo per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, caratterizzato dal delicato passaggio in atto da tassa a tariffa.

Al momento attuale, il gettito derivante dai tributi locali non riesce a coprire interamente il fabbisogno degli organi di governo locali. Le prospettive per l'autonomia tributaria comunale non dipendono solo dallo sblocco dell'addizionale, ma soprattutto dall'attuazione del dettato costituzionale, modificato con la L. Cost. 3/2001, che oggi attribuisce a Comuni e Province la possibilità di istituire tributi propri e che quindi potrebbe condurre ad una forte diversificazione territoriale; inoltre l'esistenza di forti sperequazioni nella distribuzione territoriale delle basi imponibili impone la necessità di forme di intervento perequative, attuate a livello centrale, in grado di ridimensionare le eterogeneità presenti nella distribuzione delle basi imponibili sul territorio.

▪ L'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI

Con l'introduzione nel 1993 dell'ICI, i Comuni sono stati dotati della possibilità di deliberare autonomamente su un'importante imposta patrimoniale reale che fornisce un gettito rilevante. La tassazione della proprietà immobiliare consente di creare un collegamento, sia pure indiretto, tra benefici apportati dai servizi locali e i costi per i fruitori degli stessi. I Comuni, infatti, detengono la piena gestione dell'ICI con i soli limiti dell'individuazione e della definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e delle aliquote massime che restano a carico dell'Amministrazione Finanziaria dello Stato.

Il *presupposto* dell'ICI è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli siti nel territorio dello stato e destinati a qualsiasi uso. Sono quindi compresi anche i cespiti strumentali o alla cui produzione e scambio è diretta l'attività dell'impresa.

I *soggetti passivi* dell'imposta sono i proprietari o i titolari di altro diritto reale su cespiti appartenenti al territorio comunale.

L'*aliquota* dell'imposta è determinata tramite delibera comunale, ciascun anno per l'anno successivo, e deve essere definita tra il 4 e il 7 per mille. In assenza di delibera si applica il limite minimo. Sono ammesse differenziazioni di aliquota al fine di discriminare determinate classi di proprietà immobiliare, penalizzando per esempio, gli immobili diversi da abitazione principale, le seconde case e gli alloggi non locati, e di favorirne altri quali, per esempio gli immobili di enti senza scopo di lucro. E' ammessa la possibilità di deliberare aliquote differenti inferiori o superiori ai limiti prima esposti a norma del D.Lgs. n. 504 del 30 dicembre 1992.

Dall'imposta dovuta per l'immobile adibito ad abitazione principale del soggetto passivo è ammessa una detrazione deliberata dal Comune entro determinati limiti.

La base imponibile dell'ICI è il valore degli immobili. Il *valore dei fabbricati* è determinato dal prodotto delle rendite catastali (rivalutate dal 1997 del 5%) e appositi moltiplicatori diversificati per gruppi catastali.

Il *valore delle aree fabbricabili* è quello di mercato al primo gennaio di ciascun periodo d'imposta.

Il *valore dei terreni agricoli* è il risultato del prodotto tra il reddito dominicale (rivalutato dal 1997 del 25%) e un moltiplicatore pari a 75.

Il disegno di legge finanziaria 2005 prevede la possibilità per i Comuni di chiedere all'Agenzia del Territorio le variazioni di classamento relativamente alle microzone catastali dove la differenza tra valore di mercato e valore catastale medio sia superiore a quella che si può ricavare dalla media delle microzone del Comune nel suo complesso. A determinare il meccanismo di riclassificazione sarà l'Agenzia del Territorio, previa intesa con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

▪ L'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF

Le addizionali e le compartecipazioni ad imposte erariali sono state espressamente previste, tra le fonti della finanza locale, nella Legge n. 142/1990. In base al *principio dell'autonomia impositiva* gli enti locali detengono il potere di imporre propri tributi, pur nei limiti individuati dalle leggi dello Stato, per finanziare i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità. L'addizionale facoltativa comunale sul reddito delle persone fisiche, risorsa propria a tutti gli effetti in dotazione degli enti locali, presenta due distinte componenti:

- una componente obbligatoria (o di compartecipazione), la cui misura è definita dal governo centrale, a cui corrispondono riduzioni di pari importo delle aliquote dell'IRPEF erariale. La compartecipazione è destinata a finanziare le funzioni trasferite agli enti locali in attuazione della legge Bassanini (L. n. 59 e n. 127 del 1997). Questo tipo di addizionale non riguarda solo i Comuni ma anche le Regioni e le Province; per il 2003 e il 2004 è attribuita ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario una compartecipazione al gettito dell'IRPEF pari al 6,5% del riscosso nell'anno precedente di imposta e comunque per importo massimo fino alla concorrenza dei trasferimenti spettanti ad ogni singolo Comune per l'anno precedente. Di conseguenza si riducono di pari importo i trasferimenti erariali;

- una componente facoltativa, che può essere autonomamente introdotta dai livelli inferiori di governo, entro limiti prefissati dalla legge nazionale. Tali addizionali possono essere deliberate solo da Comuni e Regioni. E' nella discrezionalità del Comune decidere o meno l'attuazione dell'aliquota facoltativa. I Comuni possono fissare le aliquote dell'addizionale entro il limite di 0,5 punti percentuali, ma con incrementi annui non superiori a 0,2 punti. Tuttavia, diverse manovre nazionali hanno "congelato" le delibere di aumento della componente facoltativa dell'aliquota dell'addizionale IRPEF. La Legge Finanziaria 2004 (L.350/2003) ha sospeso gli aumenti delle addizionali comunali all'Irpef deliberati successivamente al 29/09/2002, anche se già pubblicati. La Finanziaria 2005, inoltre, ha ammesso la possibilità di istituire l'addizionale comunale all'Irpef nella misura dello 0,1% e, per i Comuni in cui l'addizionale era già stata introdotta negli anni precedenti, di operare modifiche solo al ribasso.

▪ IL TRIBUTO PER IL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI

Allo scopo di introdurre strumenti di governo dei comportamenti, coerenti con gli obiettivi di riduzione e recupero dei rifiuti solidi urbani (RSU), l'art. 49 del D.Lgs. 22/1997 (c.d. Decreto Ronchi), ha previsto la soppressione della TA.R.S.U. e la sua sostituzione con un nuovo sistema a tariffa. La TIA (Tariffa Igiene Ambientale) rappresenta uno strumento innovativo nello scenario generale di gestione dei RSU e riprende due concetti importanti, di natura ambientale ed economica:

- dal punto di vista ambientale, l'impostazione acquisisce il concetto della *responsabilità condivisa* ("chi inquina paga") espresso nell'art. 130R del Trattato di Maastricht, e rappresenta un'opportunità per l'imputazione in capo alle diverse utenze del costo del servizio di gestione degli RSU in maniera proporzionale alla quantità/qualità dei rifiuti da esse prodotti;

- dal punto di vista economico, costituisce un *elemento di trasparenza* nella gestione del servizio dei RSU in ambito comunale, rendendo evidenti i costi sostenuti. La trasparenza non è realizzata con il regime di tassa quando i Comuni ricorrono alla copertura di una parte dei costi del servizio tramite la fiscalità ordinaria.

L'entrata in vigore del nuovo sistema tariffario, inizialmente stabilita per il 1° gennaio 1999, venne posticipata dalle Leggi 426/1998 e 488/1999. Il 2003 avrebbe dovuto segnare l'avvio della tariffa per tutti i Comuni che, nel 1999, avevano raggiunto un grado di copertura dei costi del servizio di gestione dei RSU superiore all'85%. La Finanziaria 2003, all'articolo 31, ha spostato la scadenza al 1° gennaio 2004 per il raggiungimento della piena copertura dei costi del servizio attraverso la tariffa. A sua volta, l'art. 4 della Finanziaria 2004 ha previsto la proroga per l'entrata in vigore della tariffa al 1° gennaio 2005. L'art. 1 della Finanziaria 2005 rinvia ancora di un anno l'entrata in vigore della tariffa rifiuti. In base al rinvio, la piena copertura dei costi deve essere raggiunta entro un periodo massimo di sei anni per i Comuni con un grado di copertura dei costi tra il 55% e l'85%, nel 1999; otto anni per i Comuni con un grado di copertura inferiore al 55%; otto anni per i Comuni che abbiano fino a 5.000 abitanti, qualunque sia il grado di copertura dei costi raggiunto nel 1999.

3.3. Analisi delle entrate per indicatori

In questo paragrafo si effettua un'analisi comparativa dei dati di bilancio relativi al biennio 2002-2003, mediante l'utilizzo di indicatori finanziari in grado di descrivere sinteticamente fenomeni complessi. L'analisi svolta attraverso indicatori espressi in valori percentuali consente di formulare un giudizio su fenomeni ritenuti significativi ed espressivi della capacità gestionale e strutturale dell'ente, non rilevabili attraverso la lettura dei dati delle singole poste di bilancio.

3.3.1. Descrizione degli indicatori

Gli indicatori di carattere finanziario che si è deciso di utilizzare sono i seguenti:

$$\text{AUTONOMIA FINANZIARIA} = \frac{\text{Entrate tributarie} + \text{Entrate extratributarie}}{\text{Entrate correnti}} * 100$$

Questo indice mette in relazione le *entrate proprie* dell'ente (entrate tributarie ed extratributarie) con il totale delle entrate correnti, ed è il complemento all'unità del rapporto istituibile fra le *entrate derivate* (sostanzialmente trasferimenti dallo Stato e dalla Regione) e il totale delle entrate correnti.

La sua funzione è quella di evidenziare quale sia la quota di entrate correnti garantite da entrate proprie o, per differenza, in quale misura tali risorse derivino dallo Stato.

All'aumentare del suo valore, corrisponde una maggiore autonomia dell'ente rispetto ai trasferimenti erariali. Le informazioni desumibili da questo rapporto possono essere utilizzate per confronti sia spaziali che temporali; in quest'ultimo caso, si può valutare l'andamento tendenziale dell'indicatore nel corso di periodi successivi ed esprimere quindi opportune valutazioni sulle cause delle eventuali variazioni.

$$\text{AUTONOMIA TRIBUTARIA} = \frac{\text{Entrate tributarie}}{\text{Entrate correnti}} * 100$$

L'indice di autonomia tributaria, o impositiva, è dato dal rapporto tra il Titolo I e la somma dei primi tre titoli delle entrate. Evidenzia la quota di entrate correnti coperta da imposte, tasse e tributi speciali, risentendo in massima parte del gettito derivante dall'ICI.

$$\text{CAPACITA' DI AUTOFINANZIAMENTO} = \frac{\text{Entrate extratributarie}}{\text{Entrate correnti}} * 100$$

La capacità di autofinanziamento, o autonomia tariffaria, è data dal rapporto tra le entrate extratributarie (Titolo III) e le entrate correnti (Titolo I + II + III).

L'analisi dell'autonomia tariffaria permette di valutare la capacità dell'ente di accrescere le proprie entrate, attraverso le tariffe legate all'erogazione di servizi a domanda individuale e dei servizi a carattere produttivo. L'obiettivo alla base della trasformazione di alcuni servizi imponibili in servizi tariffabili rientra nella logica di ridurre il peso degli oneri fiscali dei contribuenti, determinando il corrispettivo economico in base al consumo, nell'ottica di un sistema contributivo equo che riesca a ridurre i fenomeni di evasione fiscale.

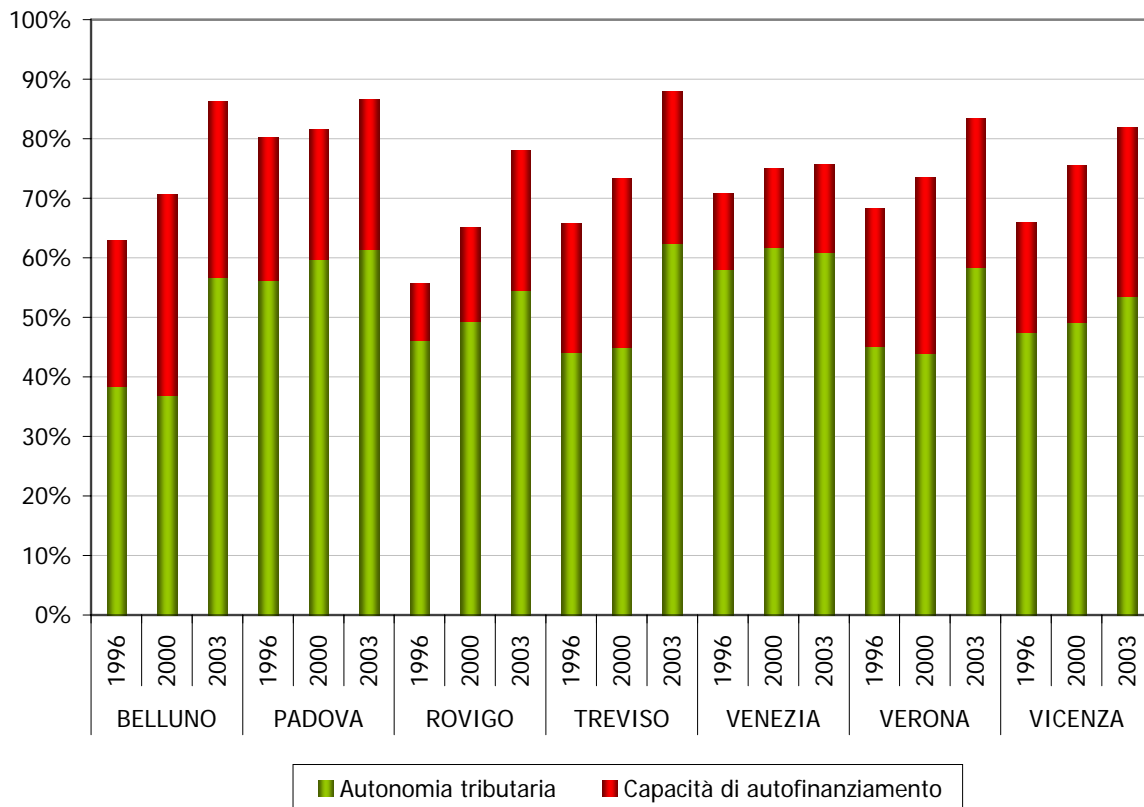
3.3.2. Analisi dei valori

Dall'analisi degli indicatori finanziari relativi all'entrata, è evidente il *trend* crescente dell'autonomia finanziaria dei Comuni capoluogo del Veneto: si è, infatti, passati da una situazione in cui le entrate proprie coprivano non più del 70% delle entrate correnti, ad eccezione di Padova che già nel 1996 poteva contare su un elevato grado di indipendenza dai livelli istituzionali sovraordinati, ad una situazione in cui quasi tutte le amministrazioni comunali possono vantare un'autonomia finanziaria superiore all'80% (Tab. 3.7). Si deve, tuttavia, tener conto delle considerazioni già fatte a proposito dell'introduzione della compartecipazione all'Irpef, con il conseguente spostamento di parte delle risorse dal Titolo II al Titolo I. Infatti, la maggior parte dell'incremento è legata ad una sensibile crescita dell'indice di autonomia tributaria; solo l'amministrazione comunale di Venezia presenta un indice sostanzialmente stabile nel tempo, potendo comunque contare su elevati trasferimenti statali. Minore è, invece, il contributo all'autonomia finanziaria portato dalle entrate extratributarie, la cui incidenza sulle entrate correnti è in alcuni casi diminuita (Graf. 3.5).

Tabella 3.7. Indicatori finanziari delle entrate – anni 1996, 2000 e 2003

	AUTONOMIA FINANZIARIA			AUTONOMIA TRIBUTARIA			CAPACITA' DI AUTOFINANZIAMENTO		
	1996	2000	2003	1996	2000	2003	1996	2000	2003
BELLUNO	62,9%	70,7%	86,3%	38,4%	37,0%	56,8%	24,5%	33,7%	29,5%
PADOVA	80,2%	81,5%	86,6%	56,2%	59,7%	61,4%	24,1%	21,8%	25,2%
ROVIGO	55,7%	65,1%	78,0%	46,1%	49,3%	54,4%	9,6%	15,8%	23,5%
TREVISO	65,8%	73,3%	87,9%	44,0%	44,9%	62,4%	21,7%	28,4%	25,5%
VENEZIA	70,9%	75,1%	75,7%	58,1%	61,8%	60,9%	12,8%	13,3%	14,8%
VERONA	68,3%	73,5%	83,4%	45,1%	44,0%	58,4%	23,2%	29,5%	25,0%
VICENZA	65,9%	75,5%	81,9%	47,5%	49,1%	53,5%	18,4%	26,4%	28,4%

Grafico 3.5. *Autonomia finanziaria dei Comuni capoluogo – anni 1996, 2000 e 2003*



Capitolo 4

La struttura delle spese nei bilanci 2002 e 2003

4.1. *Analisi delle spese per titoli*

Analizzare le spese di un ente locale significa valutare le scelte dell'amministrazione in merito ai bisogni da soddisfare. È il naturale completamento all'analisi delle entrate, in quanto nella genesi del bilancio pubblico è la quantificazione di risorse derivanti da diverse fonti che permette di strutturare la spesa.

L'analisi descrittiva si concentra dapprima sui valori pro-capite e sull'incidenza percentuale per titoli di bilancio con riferimento ai consuntivi 2002 e 2003, per poi esaminare più nel dettaglio nei paragrafi successivi la spesa di parte corrente.

La spesa complessiva media per residente, al netto delle partite di giro ed escludendo il caso dell'amministrazione comunale veneziana, sfiora i 1.300 euro nel 2003, in aumento del 3% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, vi sono sostanziali differenze tra i diversi Comuni presi in esame: Belluno, Rovigo e Treviso sono quelli, tra i capoluoghi di provincia, con i livelli di spesa più bassi; gli ultimi due, inoltre, tra il 2002 e il 2003 vedono diminuire in modo consistente la spesa pro-capite (Tab. 4.1)

Tabella 4.1. *Valore pro-capite e incidenza % delle spese comunali per titoli di bilancio (rendiconti 2002 e 2003)*

			Titolo I	Titolo II	Titolo III	TOTALE
BELLUNO	2002	pro-cap.	777,3	186,7	58,6	1.022,7
		%	76,0%	18,3%	5,7%	100%
	2003	pro-cap.	808,4	212,1	52,4	1.073,0
		%	75,3%	19,8%	4,9%	100%
PADOVA	2002	pro-cap.	913,4	352,3	52,5	1.318,2
		%	69,3%	26,7%	4,0%	100%
	2003	pro-cap.	911,6	523,1	57,9	1.492,6
		%	61,1%	35,0%	3,9%	100%
ROVIGO	2002	pro-cap.	835,2	251,5	74,3	1.161,0
		%	71,9%	21,7%	6,4%	100%
	2003	pro-cap.	714,4	282,7	79,6	1.076,7
		%	66,4%	26,3%	7,4%	100%
TREVISO	2002	pro-cap.	877,4	372,6	117,2	1.367,3
		%	64,2%	27,3%	8,6%	100%
	2003	pro-cap.	873,2	256,5	59,8	1.189,5
		%	73,4%	21,6%	5,0%	100%
VENEZIA	2002	pro-cap.	1.653,8	2.433,9	78,4	4.166,1
		%	39,7%	58,4%	1,9%	100%
	2003	pro-cap.	1.765,2	1.573,6	79,5	3.418,2
		%	51,6%	46,0%	2,3%	100%
VERONA	2002	pro-cap.	986,4	276,6	123,0	1.386,0
		%	71,2%	20,0%	8,9%	100%
	2003	pro-cap.	1.033,6	267,2	231,0	1.531,8
		%	67,5%	17,4%	15,1%	100%
VICENZA	2002	pro-cap.	861,2	365,4	58,7	1.285,3
		%	67,0%	28,4%	4,6%	100%
	2003	pro-cap.	774,7	565,7	67,4	1.407,9
		%	55,0%	40,2%	4,8%	100%

Guardando, invece, alla composizione della spesa delle sette amministrazioni comunali, è facile notare che quella di parte corrente prevale nettamente sia su quella per investimenti che su quella per rimborso di prestiti; unica eccezione si presenta per il Comune di Venezia nel 2002, pur avendo un valore pro-capite molto più elevato della media.

Contrapponendo le spese ri-correnti, derivanti dalla somma dei Titoli I e III, alle spese per investimenti contenute nel Titolo II, le prime coprono ovunque una quota tra il 60 ed l'80% delle spese complessive, ad eccezione del Comune di Venezia, sensibilmente sbilanciato verso la parte in conto capitale. Le spese per investimenti, tra il 2002 e il 2003, aumentano sia in termini pro-capite che in misura percentuale nei Comuni di Padova e Vicenza, impegnati rispettivamente in progetti relativi alla viabilità e ai trasporti e all'acquisizione di beni immobili da adibire a uffici giudiziari. Per quanto riguarda le spese per rimborso di

prestiti, in tutti i Comuni capoluogo costituiscono non più del 10% delle spese totali; solo il Comune di Verona nel 2003 contabilizza nel Titolo III spese sensibilmente più elevate della media, conseguenti al rientro dei capitali presi a prestito a copertura degli investimenti effettuati nel triennio precedente (Graff. 4.1 e 4.2).

Grafico 4.1. *Composizione delle spese per titolo e Comune capoluogo – anno 2002*

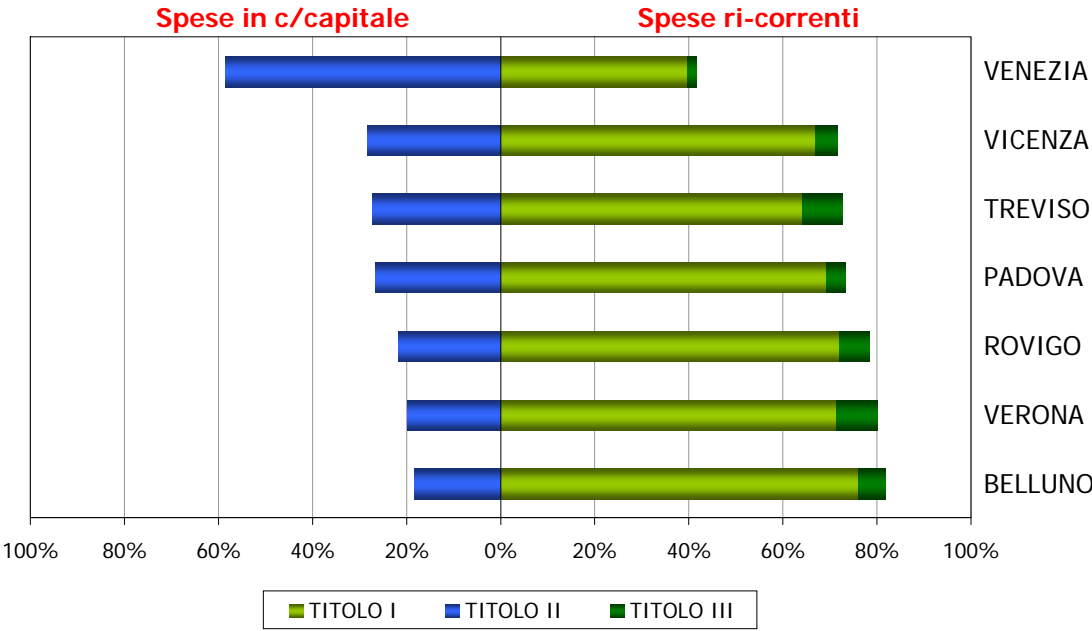
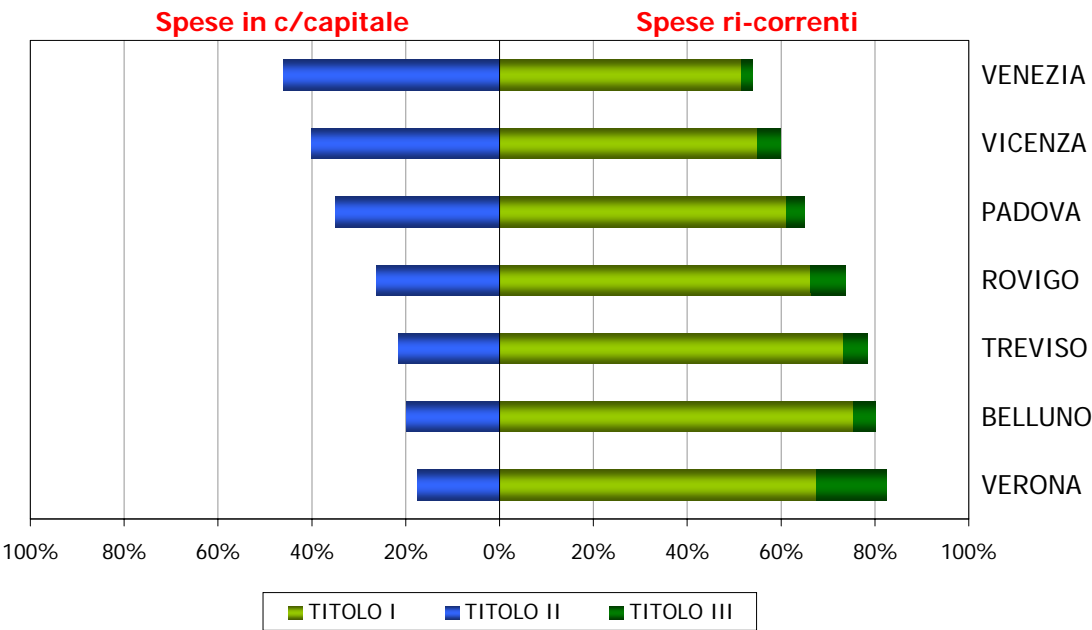


Grafico 4.2. *Composizione delle spese per titolo e Comune capoluogo – anno 2003*



4.2. *Analisi della spesa corrente per funzioni*

Focalizzando l'analisi sulla parte di spesa corrente, i principali settori di impiego dei Comuni capoluogo del Veneto sono l'amministrazione generale, l'istruzione pubblica, la viabilità e i trasporti, la gestione del territorio e dell'ambiente e il settore sociale. Esse coprono mediamente i 4/5 della parte corrente di spesa impegnata.

Il Comune di Venezia si caratterizza per uno sviluppo eccezionale della funzione 12 relativa ai servizi produttivi, mentre i Comuni di Belluno, Rovigo e Treviso destinano una parte consistente delle proprie risorse ad interventi legati alla gestione del territorio e dell'ambiente. Belluno, infatti, non ha ancora esternalizzato il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, gli ultimi due invece spendono quote consistenti per la gestione e valorizzazione dei parchi e la tutela ambientale del verde ed il servizio idrico integrato.

L'indicazione di quanto mediamente le amministrazioni comunali spendono per ogni cittadino nei vari settori di intervento è senz'altro utile per comprendere le aree privilegiate nell'offerta di servizi locali e se ogni cittadino, contribuente ancor prima che utente, riceve dalla pubblica amministrazione un ammontare di prestazioni adeguato alle necessità della vita sociale. Occorre, tuttavia, considerare che le caratteristiche strutturali dei diversi Comuni influenzano la composizione della relativa spesa corrente: ad esempio, le spese per amministrazione e per la viabilità e i trasporti sono particolarmente sensibili alla presenza di economie di scala, mentre le diseconomie di scala agiscono sulla relazione fra spese sociali, scolastiche e culturali e la dimensione comunale.

Nella Tab. 4.2 si riportano i valori pro-capite delle principali destinazioni della spesa corrente: i Comuni analizzati hanno speso per l'amministrazione e gli affari generali mediamente 250 euro pro-capite nel 2002 e 266 euro pro-capite nel 2003; segue il settore sociale con circa 150 euro per residente, ma con sensibili differenze tra le diverse amministrazioni comunali.

Tabella 4.2. *Valori pro-capite delle principali destinazioni della spesa corrente – anni 2002 e 2003*

		Ammini- strazione generale	Polizia locale	Istruzio- ne e cultura	Viabilità e trasporti	Gestione del territorio e dell'am- biente	Settore sociale	Settore econo- mico	Altro	Totale
		(F1)	(F3)	(F4+F5)	(F8)	(F9)	(F10)	(F11+F12)	(F2+F6+F7)	
BL	2002	190,14	29,32	106,57	112,01	204,24	98,88	13,64	22,52	777,33
	2003	189,29	31,52	127,67	112,84	212,88	91,72	16,54	25,98	808,43
PD	2002	231,21	67,74	137,97	161,33	66,61	160,70	45,29	42,60	913,44
	2003	271,91	73,81	132,40	123,43	70,48	164,12	42,01	33,46	911,62
RO	2002	263,58	36,89	101,22	61,86	204,07	120,68	19,85	27,04	835,18
	2003	263,72	44,12	112,11	64,16	71,20	108,63	20,99	29,49	714,43
TV	2002	220,97	40,48	110,38	116,26	221,11	121,04	10,31	36,84	877,40
	2003	225,91	42,11	92,94	121,70	227,22	115,89	9,93	37,49	873,19
VE	2002	325,52	63,30	191,75	312,70	121,90	226,12	354,85	57,65	1.653,79
	2003	401,95	64,37	197,31	302,41	148,78	231,18	364,24	54,95	1.765,20
VR	2002	243,73	38,52	200,43	111,35	132,70	165,06	62,93	31,70	986,42
	2003	255,40	38,73	207,55	111,33	144,09	185,11	62,84	28,55	1.033,60
VI	2002	266,27	38,55	148,37	115,03	118,30	139,82	11,12	23,70	861,17
	2003	255,80	40,60	143,85	113,54	41,21	145,37	10,93	23,42	774,73

Grafico 4.3. *Principali destinazioni della spesa corrente – anno 2002*

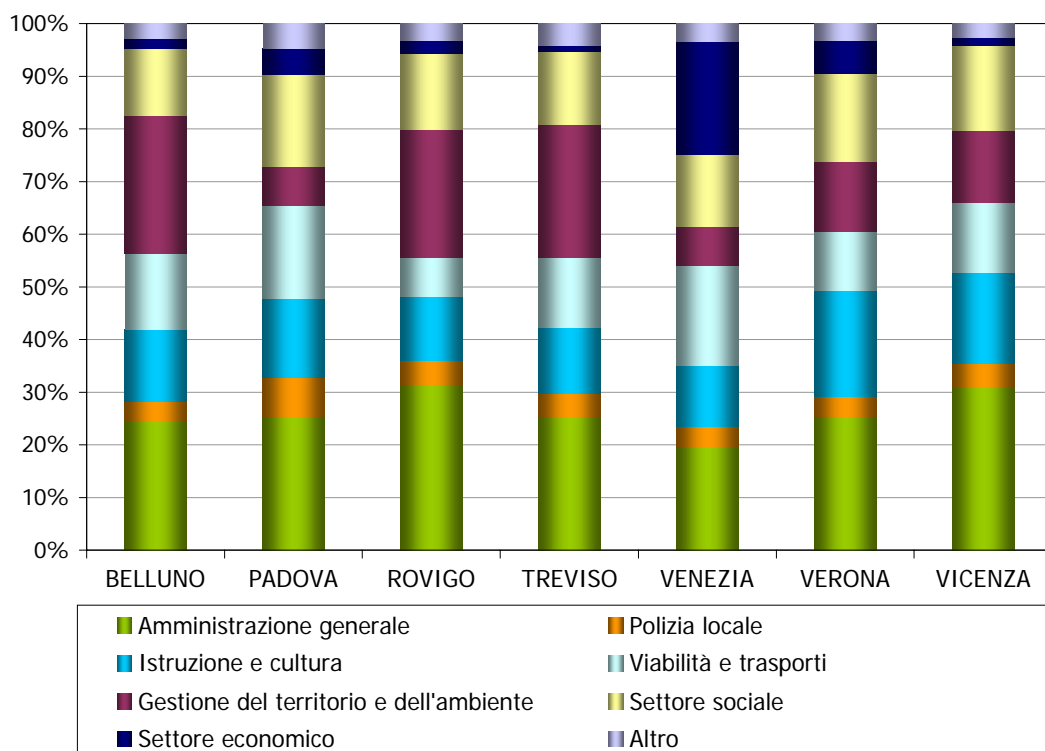
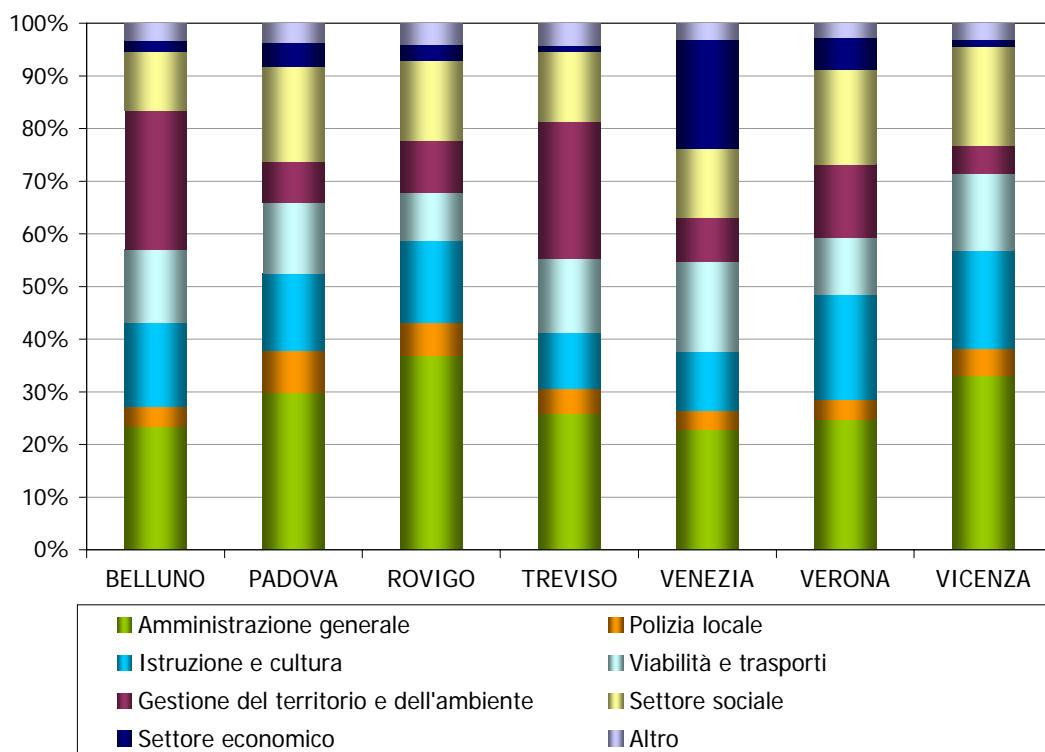


Grafico 4.4. *Principali destinazioni della spesa corrente – anno 2003*



4.3. *Analisi della spesa corrente per interventi*

La struttura del bilancio degli enti comunali è stata totalmente innovata: l'unità elementare del bilancio non è più il capitolo, ma è costituita per la parte dell'entrata dalla risorsa e per la parte della spesa dall'intervento. Quest'ultimo individua i fattori produttivi, cioè gli elementi e i mezzi per il raggiungimento del fine a cui il singolo servizio è preposto⁷.

Se si considera la distribuzione delle spese correnti per fattore produttivo come proposto in Tab. 4.3, è facile notare che gli interventi che assorbono le quote maggiori di spesa sono quelli relativi alle prestazioni di servizi, al personale e ai trasferimenti. Nel caso dei sette Comuni capoluogo veneti, esse coprono mediamente l'85% della spesa corrente impegnata.

Le spese per il personale costituiscono generalmente più del 30% delle spese del Titolo I, corrispondente ad un ammontare medio di circa 300 euro pro-capite; i Comuni di Rovigo e Treviso sono caratterizzati da una minore incidenza per ogni residente delle spese per il personale, mentre Venezia, Verona e Padova registrano valori sostanzialmente più elevati.

Le spese per l'acquisto di beni di consumo e/o materie prime costituiscono una quota non consistente delle spese correnti; tuttavia, nei casi di Verona e Belluno superano il 7% e nel Comune di Padova sfiorano il 5% delle spese correnti.

Le prestazioni di servizi assorbono la maggiore percentuale di spesa in tutti i Comuni capoluogo del Veneto, ad eccezione di Venezia che si distingue per una quota di spese per prestazioni di servizi relativamente minore a fronte di cospicui interventi attuati mediante trasferimenti. Anche Rovigo, Treviso e Vicenza destinano una parte rilevante delle spese correnti ai trasferimenti.

Infine, gli interessi passivi e gli altri oneri finanziari coprono quote di spesa corrente che oscillano tra il 2% di Venezia nel 2002 e l'11,2% di Rovigo nel 2003; in termini pro-capite, è rilevante il forte incremento registrato tra il 2002 e il 2003 dall'amministrazione veneziana (Graff. 4.5 e 4.6)

⁷ I servizi sono i reparti organizzativi, semplici o complessi, costituiti da persone o mezzi destinati a un'area organizzativa dell'ente per l'esercizio di parte di una funzione propria, destinata all'erogazione di prestazioni ai cittadini ovvero ai fini interni di supporto.

Il concetto di servizio corrisponde a quello di centro di responsabilità, il quale viene individuato in un'unità organizzativa affidata ad un dirigente. A ciascun servizio viene affidato un complesso di mezzi finanziari per l'espletamento delle attività cui è preposto, di cui ne risponde il responsabile del servizio stesso.

Tabella 4.3. *Valori pro-capite dei principali interventi di spesa corrente – anni 2002 e 2003*

		Personale	Acquisto di beni di consumo e/o materie prime	Prestazioni di servizi	Trasferimenti	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	Altri	Totale
BL	2002	263,16	57,53	310,61	79,22	31,03	35,79	777,33
	2003	265,66	57,49	357,26	67,12	29,55	31,34	808,43
PD	2002	318,39	45,15	366,37	97,88	37,99	47,65	913,44
	2003	318,79	42,50	364,29	95,58	37,92	52,55	911,62
RO	2002	203,81	15,40	365,53	125,84	77,64	46,97	835,18
	2003	221,02	12,56	245,18	117,10	79,71	38,85	714,43
TV	2002	225,16	15,63	347,05	146,99	57,05	85,52	877,40
	2003	235,79	18,57	376,41	156,90	58,04	27,48	873,19
VE	2002	385,48	65,95	313,95	767,38	33,15	87,88	1.653,79
	2003	403,89	70,33	313,39	795,54	85,52	96,54	1.765,20
VR	2002	314,14	75,45	412,96	64,74	70,25	48,87	986,42
	2003	340,33	77,05	441,80	68,12	69,89	36,41	1.033,60
VI	2002	287,86	13,38	339,66	140,51	30,71	49,05	861,17
	2003	297,78	12,37	235,80	141,30	31,50	55,98	774,73

Grafico 4.5. *Principali interventi di spesa corrente – anno 2002*

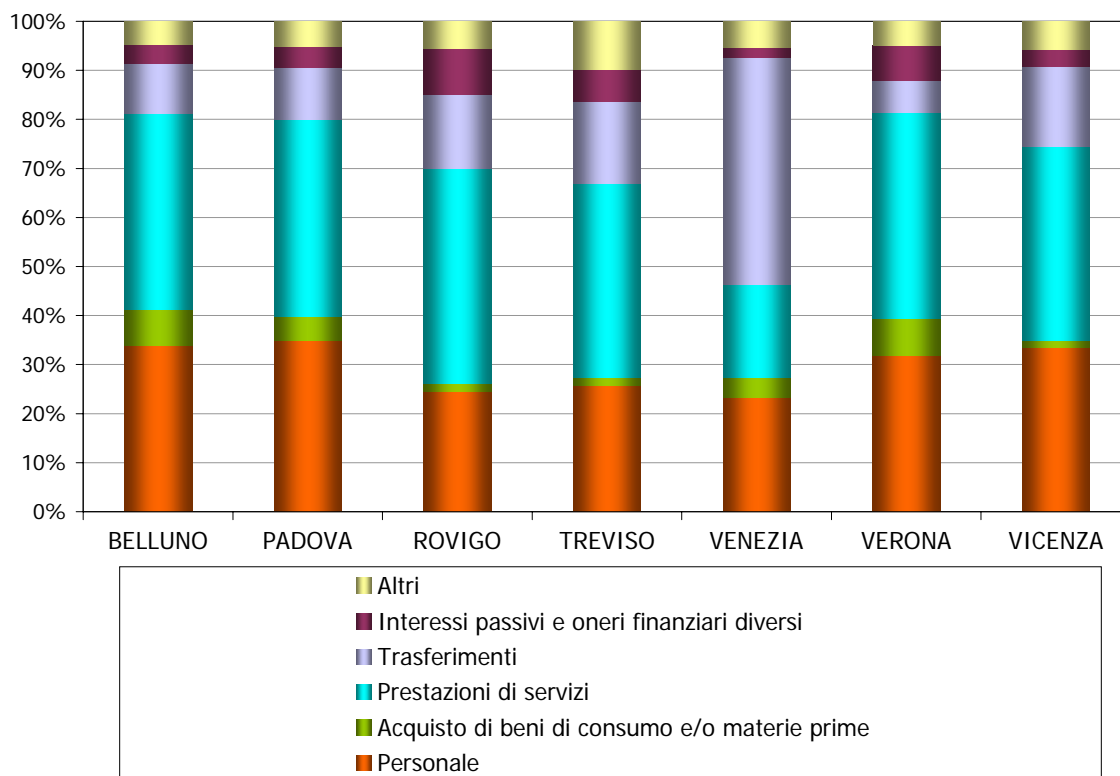
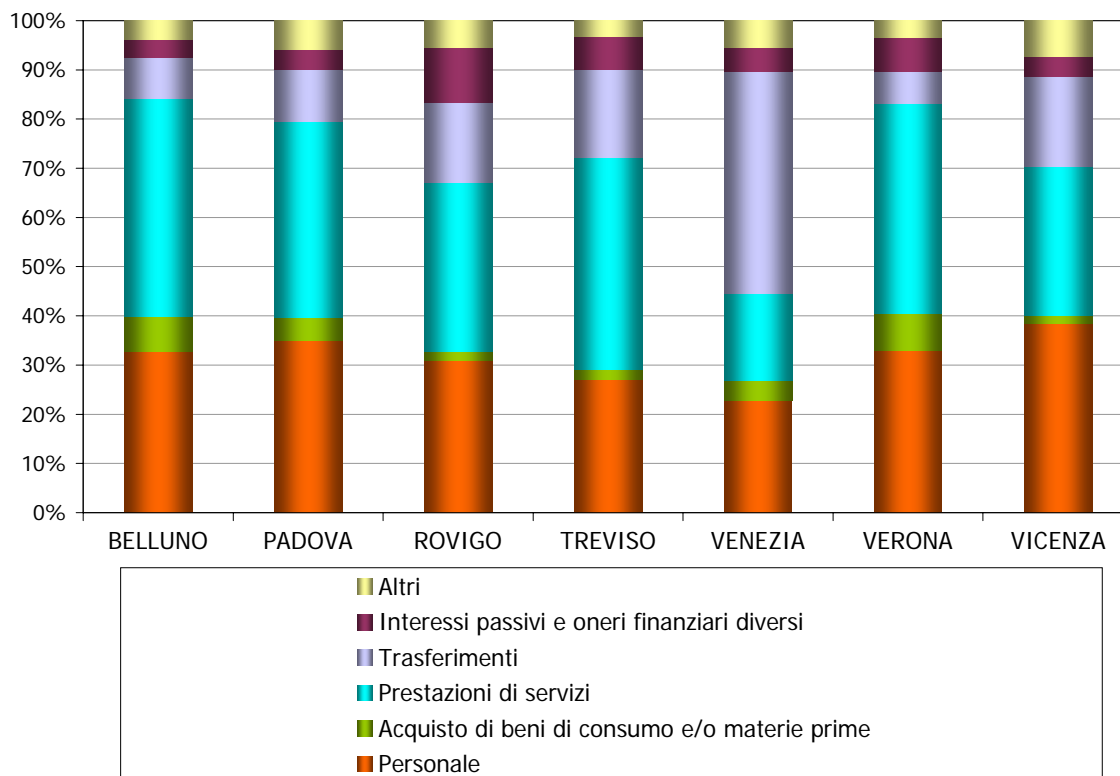


Grafico 4.6. *Principali interventi di spesa corrente – anno 2003*



4.4. Un approfondimento sui comportamenti di spesa corrente

Di seguito si analizzano le spese correnti aggregate tenendo conto di tre variabili fondamentali di spesa che danno conto delle modalità di intervento dei Comuni e quindi degli orientamenti strategici messi in atto: i servizi istituzionali, i servizi a domanda individuale e i servizi produttivi alle imprese.

Mentre le spese istituzionali sono destinate a finanziare servizi che ogni ente è tenuto a fornire alla popolazione di individui e imprese residenti nel suo territorio di competenza, le spese non istituzionali sono finalizzate, da un lato, a finanziare servizi alle persone, e, dall'altro, a garantire la copertura di servizi legati alla sfera economica-produttiva che riguardano sia l'attività di "Comune-azienda" sia i servizi erogati alle imprese.

I Graff. 4.7 e 4.8 mostrano come siano nettamente prevalenti le spese istituzionali nel 2002 e ancor più nel 2003. I Comuni di Venezia e Belluno e quello di Rovigo, limitatamente al 2002, sono caratterizzati da una quota consistente di spese destinate a finanziare i servizi produttivi alle imprese. Tra il 2002 e il 2003, tuttavia, a fronte di un incremento medio delle spese istituzionali, si assiste ad una diminuzione generalizzata di quelle non istituzionali, più sensibile per quelle destinate ai servizi alle imprese.

Se si considera che, per loro natura, le spese istituzionali sono più rigide, una contrazione delle risorse a disposizione degli amministratori comunali si traduce in una riduzione corrispondente delle spese correnti destinate a finanziare servizi alla persona e al tessuto produttivo.

Grafico 4.7. *Composizione delle spese correnti per grandi categorie – anno 2002*

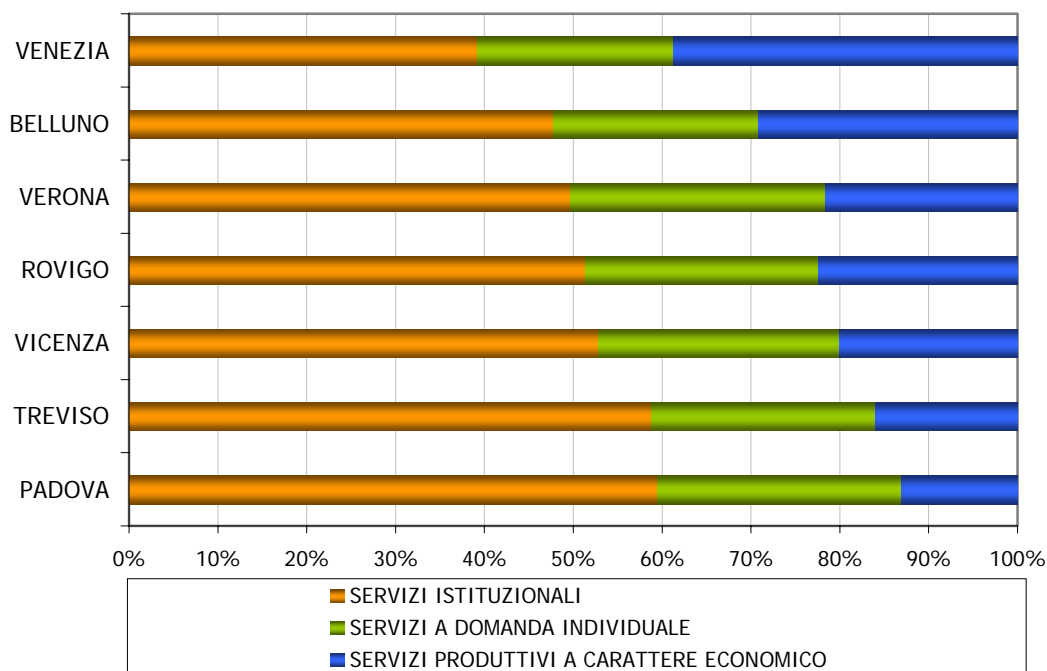
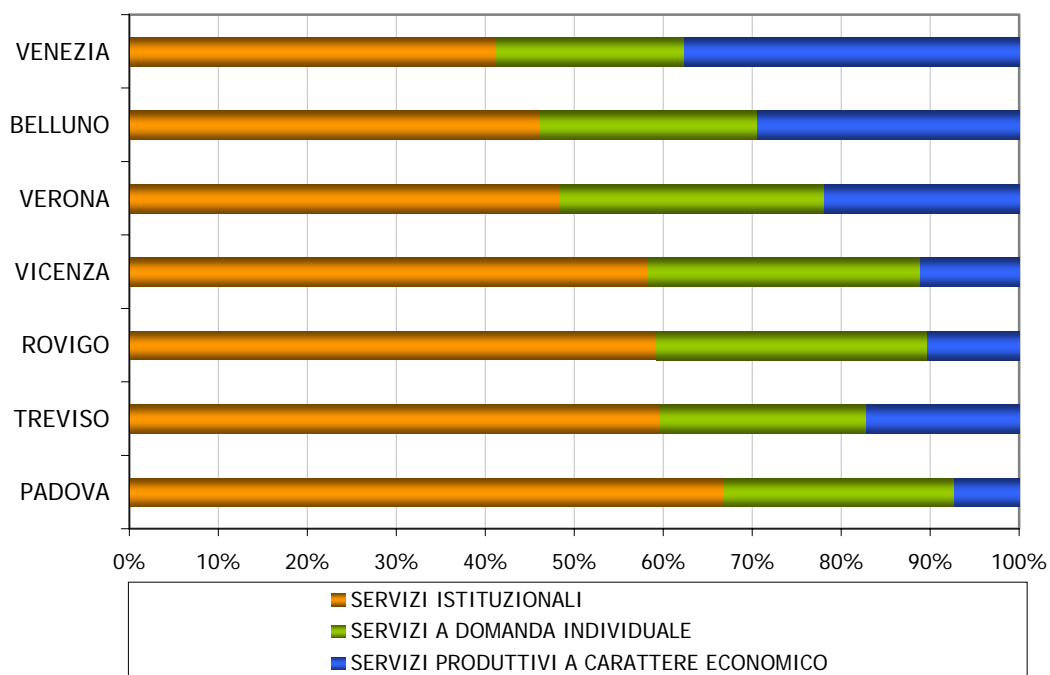


Grafico 4.8. *Composizione delle spese correnti per grandi categorie – anno 2003*



Capitolo 5

L'intervento dei Comuni in campo sociale

5.1. L'intervento comunale nel sociale

L'intervento comunale in campo sociale si articola in una serie di azioni che mirano ad alleviare le situazioni di disagio nelle sue varie manifestazioni attraverso una gestione capillare sul territorio. I Comuni svolgono, infatti, la maggior parte dei compiti concretamente gestionali in materia sociale, mentre alle Regioni e al Governo sono riservati compiti di indirizzo, programmazione e controllo.

La riforma introdotta con la L.328/2000 prevede che le amministrazioni comunali, nell'esercitare le funzioni sociali, si associno tra loro attraverso l'implementazione dei Piani di Zona, assicurando l'integrazione socio-sanitaria degli interventi e coinvolgendo, anche nella progettazione degli stessi, il volontariato.

Nei Comuni, accanto ai tradizionali interventi di ricovero in case di riposo e di assistenza economica, sta crescendo il numero di strutture di servizio a carattere territoriale e aperto, che favoriscono il mantenimento del soggetto nel suo ambiente e nella vita di relazione sociale. Sempre più spesso si realizzano nuovi sistemi di affidamento all'esterno dei servizi agli anziani, impostati sulla definizione di pacchetti di servizio personalizzati.

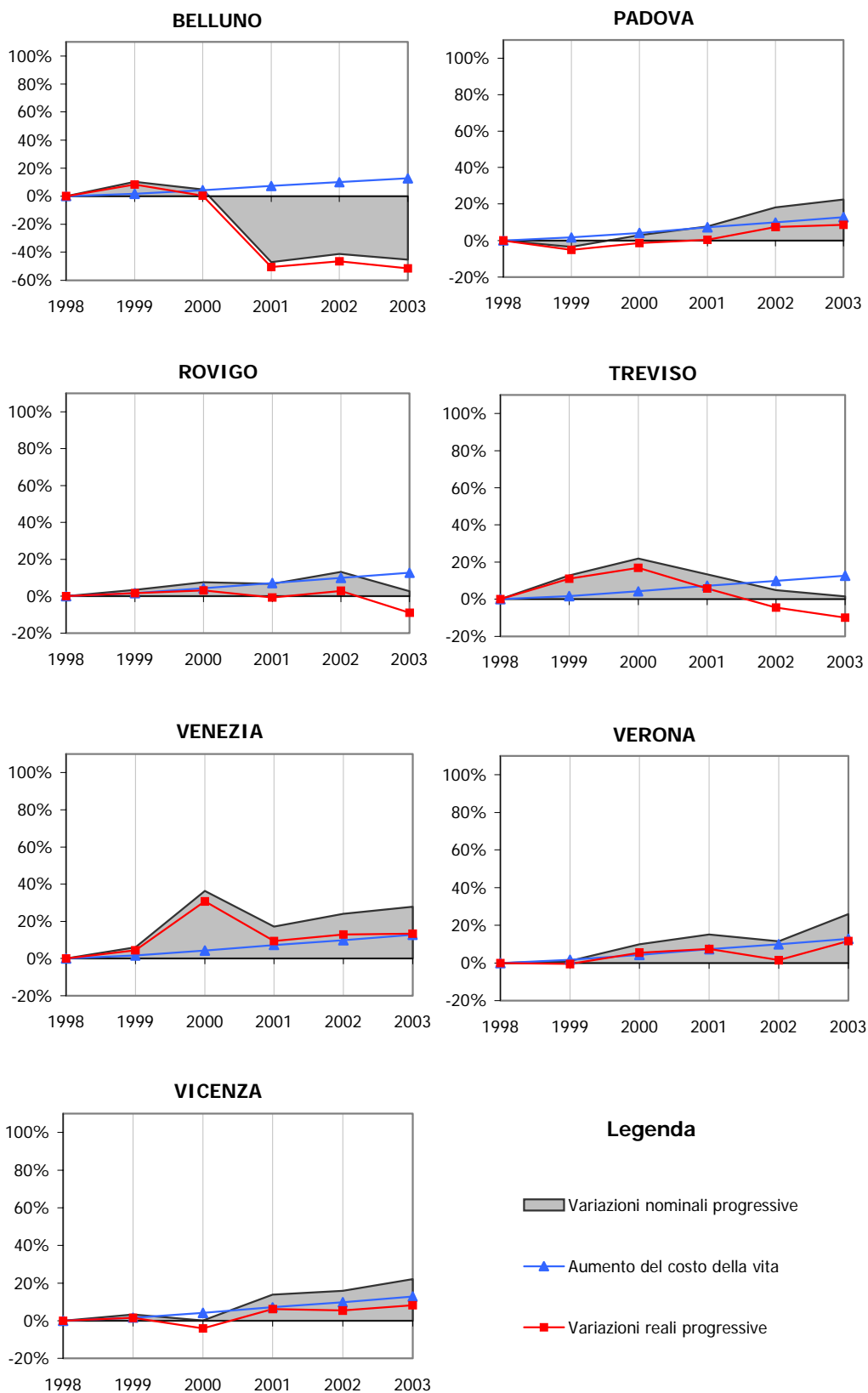
L'analisi si spinge a recuperare i dati riferiti ai servizi che compongono la funzione 10 della spesa corrente, quella appunto destinata al settore sociale. È importante riconoscere che il bilancio comunale non è la fonte completa della quantificazione degli interventi pubblici nel sociale, soprattutto in un contesto caratterizzato da rilevanti esternalizzazioni di servizi a gestori terzi. Rimane, tuttavia, un buon punto di partenza per avere una misura della spesa pubblica locale nel settore dei servizi sociali.

5.2. La dinamica della spesa sociale

La Tav. 5.1 evidenzia l'evoluzione della spesa sociale nel periodo 1998-2003 nei sette Comuni capoluogo veneti. La scelta di considerare solo una parte della serie storica osservata finora è sostanzialmente obbligata dall'entrata in vigore dello schema di bilancio introdotto dal D.lgs. 77/1995 e realizzatasi in maniera omogenea soltanto a partire dal 1998. Prendendo in considerazione le variazioni reali progressive, al 2003 le amministrazioni comunali di Belluno, Rovigo e Treviso presentano valori negativi rispetto al 1998. Tuttavia,

anche nei casi in cui la variazione è positiva, l'incremento reale non è sufficiente a recuperare l'aumento del costo della vita.

Tavola 5.1. *Evoluzione della spesa sociale (prezzi costanti 2003)*



Per quanto riguarda la composizione percentuale dei diversi servizi della funzione 10, la Tab. 5.1 mostra chiaramente come le spese relative ai servizi di prevenzione e riabilitazione e, in misura ancora maggiore, quelle legate alla gestione delle strutture residenziali e di ricovero per anziani siano "uscite" dai bilanci comunali della maggior parte delle amministrazioni considerate.

Tabella 5.1. *Composizione percentuale dei servizi relativi alla spesa corrente di parte sociale*

	TOTALE FUNZ. 10 -Titolo I	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Servizi di prevenzione e riabilitazione	Strutture residenziali e di ricovero per anziani	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	Servizio necroscopico e cimiteriale
1998						
BELLUNO	100%	4,7%	-	67,2%	21,7%	6,5%
PADOVA	100%	20,1%	12,7%	17,0%	38,5%	11,7%
ROVIGO	100%	14,7%	16,0%	-	62,7%	6,6%
TREVISO	100%	12,2%	-	-	77,0%	10,9%
VENEZIA	100%	23,9%	13,3%	22,0%	31,2%	9,5%
VERONA	100%	36,2%	0,5%	28,1%	30,2%	5,0%
VICENZA	100%	26,1%	9,3%	-	58,5%	6,1%
1999						
BELLUNO	100%	12,3%	-	59,1%	23,0%	5,6%
PADOVA	100%	20,7%	61,1%	-	8,1%	10,1%
ROVIGO	100%	14,2%	4,7%	-	65,6%	15,5%
TREVISO	100%	17,1%	-	-	72,7%	10,2%
VENEZIA	100%	22,6%	12,8%	21,0%	33,2%	10,5%
VERONA	100%	44,6%	0,6%	23,3%	30,2%	1,4%
VICENZA	100%	26,2%	9,9%	-	58,0%	5,8%
2000						
BELLUNO	100%	4,3%	-	62,6%	26,9%	6,2%
PADOVA	100%	20,4%	63,5%	-	6,6%	9,5%
ROVIGO	100%	14,4%	5,6%	-	70,6%	9,4%
TREVISO	100%	14,5%	-	-	75,8%	9,7%
VENEZIA	100%	20,3%	12,4%	26,1%	32,9%	8,2%
VERONA	100%	36,5%	0,6%	21,6%	41,0%	0,3%
VICENZA	100%	28,9%	9,9%	-	54,4%	6,8%
2001						
BELLUNO	100%	8,4%	-	-	81,0%	10,6%
PADOVA	100%	19,9%	42,0%	-	28,6%	9,5%
ROVIGO	100%	14,2%	7,1%	-	72,0%	6,7%
TREVISO	100%	12,3%	-	-	83,2%	4,5%
VENEZIA	100%	24,3%	6,8%	18,5%	40,5%	10,0%
VERONA	100%	37,8%	0,6%	19,0%	42,4%	0,3%
VICENZA	100%	26,9%	8,5%	-	57,8%	6,8%
2002						
BELLUNO	100%	8,9%	-	-	80,8%	10,3%
PADOVA	100%	21,4%	33,0%	-	36,5%	9,2%
ROVIGO	100%	13,6%	7,4%	-	72,3%	6,7%
TREVISO	100%	14,8%	-	-	76,7%	8,5%
VENEZIA	100%	24,5%	7,3%	19,5%	40,0%	8,7%
VERONA	100%	37,6%	0,3%	19,4%	42,3%	0,3%
VICENZA	100%	26,9%	8,8%	-	59,4%	4,8%
2003						
BELLUNO	100%	10,3%	-	-	79,0%	10,7%
PADOVA	100%	20,9%	36,5%	-	34,1%	8,5%
ROVIGO	100%	15,9%	5,6%	-	70,9%	7,6%
TREVISO	100%	16,1%	-	-	77,7%	6,2%
VENEZIA	100%	26,4%	7,2%	17,2%	40,9%	8,3%
VERONA	100%	38,8%	0,3%	15,9%	44,7%	0,3%
VICENZA	100%	26,1%	8,9%	-	60,2%	4,8%

Fino al 2000 le spese dei servizi 2 e 3 costituivano la quota principale della spesa sociale del Comune di Belluno, il quale proprio a partire dal 2001 ha cominciato a registrare variazioni nominali e progressive sensibilmente negative.

La spesa corrente per gli asili nido e gli altri servizi per l'infanzia e per i minori nonché quella destinata al servizio necroscopico e cimiteriale rimane sostanzialmente stabile in termini percentuali sul totale della funzione 10, mentre è la componente legata all'assistenza a subire le oscillazioni più ampie.

Sono Rovigo, Treviso, Vicenza e Belluno, quest'ultimo con riferimento agli ultimi tre esercizi, ad avere la maggior quota di spesa sociale per gli interventi di assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona. L'amministrazione di Padova è caratterizzata da composizioni percentuali dei servizi del settore sociale ampiamente variabili nell'arco del periodo considerato, mentre Verona ha tra le quote più elevate di spesa per i minori. Il Comune di Venezia, infine, realizza equamente la sua capacità di spesa in campo sociale.

Considerazioni conclusive

Le aride cifre della finanza locale, ordinate nel presente rapporto per i Comuni capoluogo veneti, non costituiscono il campo di analisi per soli specialisti della materia. L'analisi filtra, attraverso i numeri, la crisi attuale dei governi locali di cui si discute da tempo, ma di cui si comincia a percepire la reale gravità solo in quest'ultimo periodo.

Pur trattando amministrazioni di grandi dimensioni, l'analisi ha posto in evidenza importanti segnali di crisi. La tenuta degli equilibri contabili appare realmente a rischio: le amministrazioni comunali hanno rilevanti difficoltà a far fronte alle spese ricorrenti mediante risorse ordinarie e fanno sempre più spesso leva sulle entrate di natura straordinaria, dando vita a forme di finanza creativa. D'altro lato la spesa sociale, laddove non subisce un sensibile decremento, si dimostra incapace a mantenere il valore reale recuperando l'aumento del costo della vita.

Se le previsioni più cupe non si sono finora realizzate, poiché alla resa dei conti un equilibrio si è pure trovato, è perché esistevano i margini per attivare politiche di recupero finanziario. Oggi, tuttavia, si ha la sensazione di essere giunti ad un punto limite. Non si riesce a individuare quali possano essere le formule per tenere insieme il dato di trasferimenti in calo e la regola di una leggera fiscalità locale.

Naturalmente questo scenario non fa che alimentare il disagio degli amministratori locali nei confronti di una prospettiva che dovrebbe muovere in direzione di un ampliamento degli spazi di autonomia, ma che invece sembra concretizzarsi in interventi destinati a compromettere le basi di un'amministrazione adeguata ai bisogni, peraltro crescenti, dei cittadini. In un tale contesto è indubbiamente assai più difficile anche il ruolo del sindacato nella negoziazione dei diritti di cittadinanza. La contrattazione del benessere sociale è centrale e strategica per passare da una logica di sussistenza e di sostegno dei bisogni primari ad una politica di promozione più ampia della qualità della vita e dello sviluppo del territorio.

È importante per il sindacato evitare una delega passiva fondata sulla fiducia, assumendo un ruolo forte di rappresentanza generale della domanda sociale dell'intera popolazione locale che sarà in grado di raccogliere, selezionare ed aggregare in misura tanto maggiore quanto più capillare sarà il suo radicamento organizzato nel territorio. Solo così sarà possibile smuovere le amministrazioni, riorientarne le priorità della spesa, incidere in modo determinante sulle scelte degli Enti Locali, conseguendo importanti risultati in termini di *welfare* locale.

La lettura dei bilanci comunali, pur con i limiti messi in evidenza, offre uno strumento per l'analisi dei modelli di comportamento del governo locale, fondamentale per stabilire un confronto continuo e costruttivo per la difesa dei diritti collettivi e la promozione dello sviluppo, nella convinzione che la spesa sociale non costituisce solo una leva redistributiva egualitaria ed una necessaria risposta ai bisogni, ma è anche un efficace volano per lo sviluppo.

Riferimenti bibliografici

- ANCI – CNC, *VI Rapporto sulla fiscalità locale*, Roma, 2004
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002
- Bosi P., Guerra M. C., *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2003
- Brosio G., Maggi M., Piperno S., *Governo e finanza locale*, Giappichelli, Torino, 1998
- C.C.I.A.A. di Ravenna, Università di Bologna – Dipartimento di Scienze Statistiche, *Osservatorio dei Bilanci dei Comuni della provincia di Ravenna*, 2002
- CIFREL, *Enti Locali e sviluppo sostenibile*, Milano, 2003
- Fiorani G., *I bilanci dei comuni dell'Emilia Romagna dal 2001 al 2003*, CAPP, 2004
- Irpel, *La finanza locale in Toscana*, 2002
- Irpel, *La finanza locale in Toscana*, 2004
- Istat, *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*, Roma, 2004
- Morciano M., *Tributi locali e distribuzione del reddito nei comuni dell'Emilia Romagna*, CAPP, 2004
- Spano P., Anastasia B., *Il crocevia dell'Irpef*, in *Economia e società regionale*, 1-2/02
- Spano P., *I bilanci consuntivi 1996 dei Comuni capoluogo del Veneto*, in *Economia e società regionale*, 4/98
- Spano P., *Il Comune di Borgomanero attraverso la lettura dei suoi bilanci*, Osservatorio sui bilanci degli Enti Locali – Piemonte, 2004
- Spano P., *La finanza locale nel Veneto letta attraverso i bilanci dei Comuni capoluogo tra conferme e spunti di riflessione*, in *Economia e società regionale*, 4/99
- Spano P., Pitingaro S., *Terzo rapporto di ricerca Nobel*, 2001
- Spano P., Pitingaro S., *Quarto rapporto di ricerca Nobel*, 2002
- Spano P., Pitingaro S., *Quinto rapporto di ricerca Nobel*, 2003
- Spi – CGIL, *Aumentano costi e tariffe, diminuiscono i servizi sociali. Quale federalismo per il welfare locale?*, Osservatorio sulle politiche sociali, 2004