

I bilanci dei Comuni veneti alla prova della società che cambia

XI RAPPORTO DI RICERCA NOBEL

a cura di Giacomo Vendrame e Paolo Vallese

dicembre 2010

Nobel è un progetto dell'Ires Veneto promosso da

Gli autori

Paolo Vallese, ricercatore IRES Veneto

Giacomo Vendrame, ricercatore IRES Veneto

Indice

Introduzione.....	4
Federalismo e dintorni.....	4
Com'è costruito il Rapporto.....	4
Note metodologiche.....	6
Capitolo I – Il Veneto che cambia	9
1.1 Il trend nel lungo periodo.....	10
1.2 L'andamento demografico.....	13
Capitolo II – Le entrate correnti dei Comuni veneti.....	27
2.1 La serie storica.....	27
2.2 Le classi demografiche.....	31
Capitolo III – Le spese correnti dei Comuni veneti.....	38
3.1 La serie storica.....	38
3.2 Le classi demografiche.....	40
Capitolo IV - I capoluoghi di Provincia	54
4.1 Le entrate correnti.....	54
4.2 Le spese correnti.....	56
Capitolo V – Gli investimenti dei Comuni veneti.....	60
Capitolo VI – Le società partecipate dai Comuni veneti.	70
6.1 Introduzione all'analisi.....	70
6.2 L'universo di analisi.....	71
6.3 Le aziende, i settori e i Comuni.....	72
6.4 Le principali grandezze economiche.....	80
6.5 Le differenze fra le diverse aziende	88
Focus 1 - L'abolizione Ici	35
Focus 2 - Analisi per modalità di intervento della spesa per welfare.....	49
Focus 3 - Quanto sono importanti gli investimenti dei Comuni?	68
Focus 4 - Le novità della manovra finanziaria in materia di società partecipate dai Comuni ..	108
Appendice: un confronto fra tariffe nei Comuni capoluogo.....	113
Conclusioni	119
Bibliografia	125

Introduzione

Federalismo e dintorni

Il Rapporto Nobel è stato pensato e scritto durante la fase iniziale di attuazione della *legge delega sul federalismo* (l. 42/2009). Annunci, provvedimenti, reazioni e polemiche sul tema sono all'ordine del giorno ed è difficile non tenerne conto quando ci si concentra sui diversi aspetti della finanza comunale. Molti, fra i protagonisti del confronto parlamentare, considerano l'attuazione della legge delega una riforma necessaria, urgente, ma politicamente, e ancor più operativamente difficile, proprio per la consapevolezza che le modalità concrete con cui la riforma verrà attuata potranno determinare maggiori o minori garanzie di equità, coesione sociale e sviluppo. La questione è complessa e l'urgenza politica di dare risposta ad un paese che attende il federalismo come soluzione di molti dei suoi problemi cozza con la necessità di riflettere per offrire realistiche ed equilibrate prospettive al nostro sistema di *governance* e ancor più con l'inevitabile esigenza di (lunghi) tempi tecnici essenziali per garantirne la praticabilità e la sostenibilità.

In questo *turbolento* contesto l'Osservatorio Nobel conferma l'interesse ad affrontare l'argomento della *finanza locale*, pilastro determinante per la riforma federalista, con la consapevolezza di chi può contare su un'esperienza consolidata nel tempo: abbiamo superato i 10 anni di serie storica e questo è l'undicesimo Rapporto annuale.

Non possiamo delineare al momento dei precisi scenari futuri, vista l'incertezza dell'impatto di provvedimenti, in parte, solo annunciati, ma ci limiteremo a leggere con attenzione le dinamiche e il contesto attuali della finanza comunale, sapendo che questa situazione *di fatto* è comunque il punto di partenza per qualsiasi tipo di riforma.

Proprio per conoscere e interpretare con sempre maggior pertinenza e attenzione i cambiamenti del sistema comunale del Veneto, abbiamo quest'anno aggiunto alla "classica" analisi dei bilanci dei 581 Comuni veneti, un'analisi del contesto demografico, riprendendo un percorso già intrapreso nel III e IV Rapporto Nobel. Il titolo "I bilanci dei Comuni veneti alla prova della società che cambia" testimonia questa scelta, perché i mutamenti demografici rappresentano un importante punto di riferimento per l'analisi della società e dei suoi mutamenti, e sono i primi, seppur approssimativi, indicatori di bisogno. Così, se da un lato abbiamo il vincolo delle risorse (bilancio) dall'altro abbiamo i bisogni che, è bene ricordare, sono il motivo per cui le risorse vengono "mobilitate".

Com'è costruito il Rapporto

L'intero primo capitolo "il Veneto che cambia" è dedicato all'analisi dei trend demografici. Attraverso l'elaborazione dei principali indici che consentono di ricostruire i mutamenti demografici avvenuti negli ultimi anni verrà proposta una valutazione dell'impatto delle migrazioni interne alla nostra Regione o dall'esterno di essa, sia di cittadini italiani che

stranieri, e si cercherà di comprendere come la popolazione residente in Veneto sia cambiata in quantità, composizione e distribuzione sul territorio. Un percorso utile per comprendere alcune delle questioni sensibili per la finanza locale in Veneto e per prefigurare almeno tendenzialmente una mappatura dei bisogni che influenzeranno l'agenda futura dei decisori pubblici.

Il secondo capitolo tratterà delle entrate correnti dei Comuni veneti, prima esaminando l'andamento complessivo nel tempo, utilizzando cioè l'intera serie storica a disposizione dell'Osservatorio Nobel (1998 – 2008), e successivamente nello specifico delle varie classi demografiche in cui abbiamo suddiviso le amministrazioni comunali. All'interno del capitolo è presente un approfondimento (Focus 1) in cui vengono analizzate le conseguenze, dal punto di vista del bilancio comunale, del provvedimento (d.l. 93/2008) che ha abolito l'imposta comunale sugli immobili (Ici) per quanto riguarda la prima casa.

Il terzo capitolo esamina la spesa corrente ripercorrendo lo schema proposto per le entrate: analisi dell'andamento regionale sull'intera serie storica per poi focalizzarsi sulle differenze relative alle varie classi demografiche. La spesa comunale è stata suddivisa per macroaree di intervento al fine di rendere più interpretabile lo schema di bilancio. Anche in questo capitolo viene inserito un focus: è un'analisi per interventi della spesa dei Comuni nel settore welfare.

Il quarto capitolo tratta delle entrate correnti e delle spese correnti dei capoluoghi di Provincia veneti. L'analisi si è resa necessaria per le enormi differenze che caratterizzano i "grandi" Comuni dal punto di vista della finanza locale: se i valori medi nel caso specifico potevano essere poco significativi, abbiamo analizzato i vari dati del bilancio corrente dei singoli Comuni capoluoghi.

Il quinto capitolo analizza la parte in conto capitale del bilancio dei Comuni veneti, con particolare attenzione alla spesa per gli investimenti.

Il sesto e ultimo capitolo si concentra sul tema del complesso mondo delle società partecipate dai Comuni veneti, aggiorna le prime elaborazioni presentate nel X Rapporto e approfondisce alcuni aspetti legati alla dimensione economica del fenomeno. Inoltre si ripercorre il processo di innovazione normativa che sta attraversando tutta la materia relativa ai servizi pubblici locali, proponendo alcuni spunti di riflessione accompagnati dall'analisi di casi concreti.

Note metodologiche

È opportuno sintetizzare alcune tra le note metodologiche più importanti per una lettura puntuale dei dati da noi elaborati:

- I dati presentati sono sempre relativi alle amministrazioni comunali, eventualmente aggregate per classe demografica, o per regione (provincia) di appartenenza. Quindi, se per brevità si usa il termine *media regionale*, ad esempio, ci si riferisce alla media dei Comuni della Regione in esame.
- Le classi di ampiezza demografica utilizzate sono 6: meno di 2.000 residenti (A); tra 2.001 e 5000 (B); tra 5.001 e 10.000 (C); tra 10.001 e 20.000 (D); tra 20.001 e 60.000 (E); oltre i 60.000 (F). I Comuni vengono collocati nella classe di appartenenza in base alla popolazione rilevata al 31 Dicembre dell'anno considerato.
- Le fonti dei dati sono indicate in ogni tabella e grafico proposto.
- I dati presentati sono a prezzi correnti 2008, utilizzando come riferimento l'indice dei prezzi NIC (prezzi al consumo per l'intera collettività).
- Il confronto dei dati di bilancio in termini assoluti (così come sono iscritti a bilancio) non permetterebbe il confronto tra realtà comunali molto differenti dal punto di vista dimensionale. Per superare questa difficoltà si adotta una tecnica di standardizzazione sul valore procapite, calcolato come il rapporto tra la voce di bilancio e la numerosità della popolazione. Concettualmente si confronta quanto ogni Comune spende (o accerta) in media per residente. Si pone di conseguenza un problema nel momento in cui si confrontano dati temporalmente diversi: essendo un rapporto, il valore procapite può variare in base alla variazione del numeratore (il valore di bilancio), ma anche del denominatore (la popolazione residente) o una combinazione dei due fattori. È quindi, in estrema sintesi, utile considerare le osservazioni fatte all'interno del Rapporto tenendo presente l'andamento del fenomeno demografico riportato nel primo capitolo.
- Il valore medio procapite per classe di appartenenza, rappresenta una media ponderata per la popolazione dei Comuni che appartengono alla stessa classe.
- Utilizzare i dati per classe dimensionale dei Comuni consente di superare alcuni limiti del dato medio, soprattutto in funzione dell'influenza determinata dalla presenza di enti con popolazione fortemente differenziata. In alcune tabelle, i dati relativi ai valori medi delle diverse classi vengono accompagnati dal valore della deviazione standard della classe in oggetto.
- La compartecipazione Irpef, dalla sua introduzione nel 2002, si è caratterizzata per una confusione di attribuzioni al bilancio di entrata dei Comuni. In alcuni casi è stata inserita tra le entrate del titolo I, ovvero nelle entrate di tipo tributario (imposte e tasse); in altri casi tra le entrate del titolo II, ovvero le entrate trasferite. Di fatto la compartecipazione Irpef è da considerarsi un vero e proprio trasferimento essendo l'amministrazione centrale che ridistribuisce secondo una percentuale prefissata parte dell'IRPEF raccolta territorialmente, in questo caso a livello comunale. Il Comune, quindi, gestisce la somma in maniera derivata, non avendo nessuna autonomia nel poter determinare il valore di tale imposta. Per questo motivo ci pare opportuno sottrarre la compartecipazione IRPEF dal titolo I e sommarla al titolo II, ovvero le entrate da trasferimenti dei livelli superiori di governo. È importante ribadire che una diversa distribuzione della compartecipazione all'IRPEF modifica certamente i valori tra i titoli di entrata (e quindi tra le fonti di finanziamento), ma non aumenta l'autonomia impositiva dei Comuni, anzi rende questi ultimi più dipendenti da

decisioni accentrate. Di recente una nota Ministeriale ha disposto che una parte della compartecipazione Irpef venga contabilizzata all'interno del Titolo II (trasferimenti).

• Anche nell'XI Rapporto Nobel si prosegue la scelta di proporre una diversa modalità di rappresentazione della spesa, abbandonando la classificazione articolata per funzioni e servizi adottata dallo schema del certificato di bilancio consuntivo. Le motivazioni di questa scelta risiedono nella volontà di rendere maggiormente fruibili e comprensibili le informazioni contabili. La strutturazione in dodici funzioni (così come da bilancio comunale) porta con sé il limite di una troppo specifica categorizzazione dell'intervento pubblico delle amministrazioni locali, senza che vi sia una effettiva corrispondenza con quelli che sono gli ambiti di azione e rendicontazione delle politiche comunali. Si è quindi pensato di proporre una classificazione articolata in otto macroaree, che rappresentano i classici ambiti di intervento dell'ente locale. Di seguito riportiamo l'elenco e la descrizione delle otto macroaree adottate:

SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO

Sono i servizi che consentono il regolare funzionamento dal punto di vista organizzativo della "macchina" comunale. I servizi compresi in questo aggregato sono quelli delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo (tranne l'Anagrafe e i servizi demografici).

SERVIZI ISTITUZIONALI

Sono servizi erogati alla cittadinanza tutta e a supporto dell'attività di pianificazione o che svolgono funzioni fondamentali di competenza del Comune. I servizi che compongono questo aggregato sono: l'ufficio tecnico, l'anagrafe e gli altri servizi demografici ed il servizio necroscopico cimiteriale.

SICUREZZA E GIUSTIZIA

All'interno di questa area sono compresi tutti i servizi delle funzioni di polizia locale e delle funzioni relative alla giustizia.

TERRITORIO, AMBIENTE E MOBILITÀ

Questa macroarea rappresenta le attività che i Comuni svolgono per la gestione e tutela del territorio, e della viabilità comunale; inoltre sono presenti i servizi che afferiscono alla gestione e cura del patrimonio comunale e del paesaggio. Appartengono a questo aggregato i servizi delle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (escluso il servizio dei trasporti pubblici locali) e delle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente (escluso il servizio idrico integrato e il servizio smaltimento rifiuti).

CULTURA E TEMPO LIBERO

Qui sono compresi tutti quei servizi, fondamentali nel determinare il livello della qualità della vita, che sono compresi nelle funzioni relative alla cultura, e nelle funzioni nel settore sportivo e ricreativo

WELFARE

In questa macroarea sono rappresentati i servizi sociali raggruppati nella funzione 10 (settore sociale) ad esclusione del servizio necroscopico e cimiteriale, assieme ai valori relativi all'assistenza scolastica, alla scuola materna e all'edilizia residenziale pubblica.

RETI ED INFRASTRUTTURE

Questo aggregato raccoglie in sé tutti quei servizi a carattere economico che vengono generalmente gestiti a rete (spesso esterne alla macchina comunale), caratterizzati da un elevato livello di "infrastrutturazione". I servizi che compongono questa macroarea sono quelli relativi ai trasporti pubblici locali, al ciclo idrico integrato ed allo smaltimento dei rifiuti.

ECONOMIA COMUNALE

In questa macroarea trovano collocazione tutti i servizi delle funzioni nel campo dello sviluppo economico e delle funzioni relative ai servizi produttivi. Il certificato consuntivo fino al 2008 non consentiva di analizzare lo specifico di tutti i servizi che compongono queste due funzioni. Si tratta di attività di supporto al tessuto economico territoriale e di produzione di beni e servizi in settori che, un tempo, vedevano gli enti come attori economici primari.

XI RAPPORTO NOBEL

Nello Schema si riporta la classificazione della spesa per Funzioni e Servizi, secondo il DPR 194/96, e la rappresentazione in macroaree adottata nell' XI e nel X Rapporto Nobel.

Classificazione delle Spese per Funzioni e Servizi, secondo il DPR 194/96	Riclassificazione della voci della Spesa per MACROAREE, XI Rapporto Nobel (2010)
1) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo 1) Organi istituzionali, partecipazione e decentramento 2) Segreteria generale, personale e organizzazione 3) Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione 4) Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali 5) Gestione dei beni demaniali e patrimoniali 6) Ufficio tecnico 7) Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio 8) Altri servizi generali	SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO SERVIZI ISTITUZIONALI * TERRITORIO AMBIENTE E MOBILITA' SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO ** SERVIZI ISTITUZIONALI SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO
2) Funzioni relative alla giustizia 1) Uffici giudiziari 2) Casa circondariale e altri servizi	SICUREZZA E GIUSTIZIA SICUREZZA E GIUSTIZIA
3) Funzioni di polizia locale 1) Polizia municipale 2) Polizia commerciale 3) Polizia amministrativa	SICUREZZA E GIUSTIZIA SICUREZZA E GIUSTIZIA SICUREZZA E GIUSTIZIA
4) Funzioni di istruzione pubblica 1) Scuola materna 2) Istruzione elementare 3) Istruzione media 4) Istruzione secondaria superiore 5) Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	WELFARE SERVIZI ISTITUZIONALI *** SERVIZI ISTITUZIONALI *** SERVIZI ISTITUZIONALI *** WELFARE
5) Funzioni relative alla cultura 1) Biblioteche, musei e pinacoteche 2) Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore	CULTURA E TEMPO LIBERO CULTURA E TEMPO LIBERO
6) Funzioni nel settore sportivo e ricreativo impianti 1) Piscine comunali 2) Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri 3) Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo	CULTURA E TEMPO LIBERO CULTURA E TEMPO LIBERO CULTURA E TEMPO LIBERO
7) Funzioni nel campo turistico 1) Servizi turistici 2) Manifestazioni turistiche	ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE
8) Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti 1) Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi 2) Illuminazione pubblica e servizi connessi 3) Trasporti pubblici locali e servizi connessi	TERRITORIO AMBIENTE E MOBILITA' TERRITORIO AMBIENTE E MOBILITA' RETI, SERVIZI PUBBLICI ED INFRASTRUTTURE
9) Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente 1) Urbanistica e gestione del territorio 2) Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare 3) Servizi di protezione civile 4) Servizio idrico integrato 5) Servizio smaltimento rifiuti 6) Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri	TERRITORIO AMBIENTE E MOBILITA' WELFARE **** TERRITORIO AMBIENTE E MOBILITA' RETI, SERVIZI PUBBLICI ED INFRASTRUTTURE RETI, SERVIZI PUBBLICI ED INFRASTRUTTURE TERRITORIO AMBIENTE E MOBILITA'
10) Funzioni nel settore sociale 1) Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori 2) Servizi di prevenzione e riabilitazione 3) Strutture residenziali e ricovero per anziani 4) Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona 5) Servizio necroscopico e cimiteriale	WELFARE WELFARE WELFARE WELFARE SERVIZI ISTITUZIONALI
11) Funzioni nel campo dello sviluppo economico 1) Affissioni e pubblicità 2) Fiere, mercati e servizi connessi 3) Mattatoio e servizi connessi 4) Servizi relativi all'industria 5) Servizi relativi al commercio 6) Servizi relativi all'artigianato 7) Servizi relativi all'agricoltura	ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE
12) Funzioni relative a servizi produttivi 1) Distribuzione gas 2) Centrale del latte 3) Distribuzione energia elettrica 4) Teleriscaldamento 5) Farmacie 6) Altri servizi produttivi	ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE ECONOMIA COMUNALE

Nel X Rapporto Nobel (2009) il servizio era collocato nella macroarea:

- * SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO AMMINISTRATIVO
- ** SERVIZI ISTITUZIONALI
- *** WELFARE
- **** TERRITORIO AMBIENTE E MOBILITA'

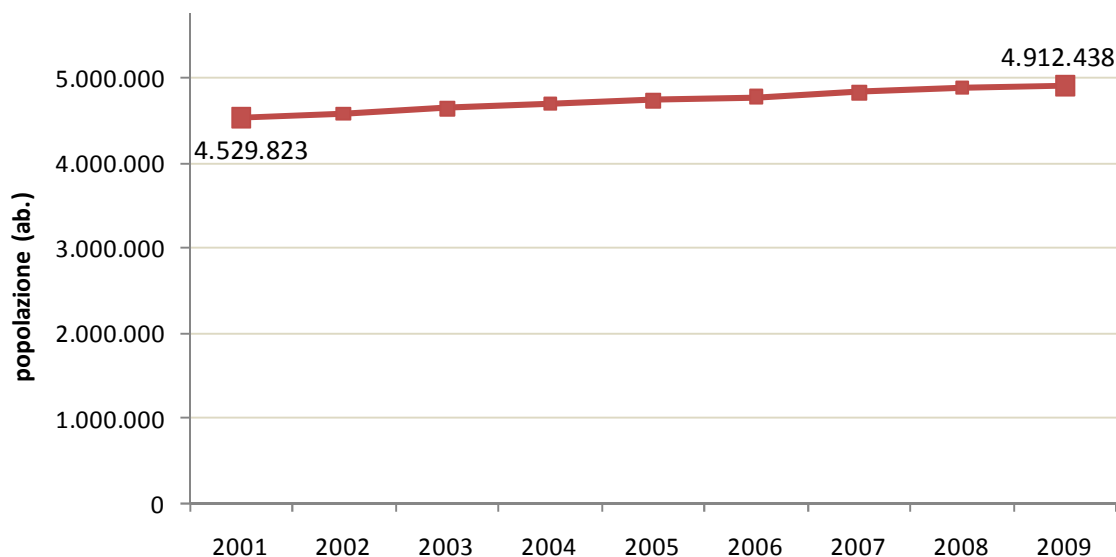
Capitolo I – Il Veneto che cambia

Studiare la finanza locale impone di soffermarsi su alcune valutazioni di fondo legate a quanto e come cambia la popolazione che risiede nel territorio oggetto di analisi. Si tratta di considerazioni che devono essere preliminarmente chiarite al fine di dotarsi delle opportune chiavi di lettura per poter interpretare molti dei dati finanziari che si vanno a presentare. La natalità, la mobilità, l'invecchiamento, l'immigrazione e l'emigrazione sono fenomeni intrecciati e sono determinanti nel disegnare il paesaggio sociale e le comunità che risiedono in ognuno dei 581 Comuni veneti. Molti di questi mutamenti prescindono da effettive scelte politiche e sono piuttosto il risultato di un insieme di fattori sociali, economici e culturali che incidono profondamente nella struttura della società. I Comuni, presi singolarmente, spesso mancano della capacità di osservazione complessiva e sul medio-lungo periodo di tali fenomeni, trovandosi di conseguenza più a subirne che a programmarne gli esiti, in una situazione di "svantaggio" nei confronti delle possibilità di poter poi governare effettivamente questo cambiamento. Dal punto di vista della finanza locale questa tendenza è sicuramente più evidente. La programmazione operata in un contesto di risorse stabili, se non in diminuzione, e che guarda più al passato o alle urgenze del presente, non può garantire opportuni spazi ad un ragionamento di più ampio respiro che sappia programmare o almeno valutare quali possono essere nel futuro le esigenze in termini di risorse disponibili e fabbisogni da soddisfare. E' pur vero che il modello di finanziamento degli enti locali risente ancora in modo decisivo di un sistema di finanza derivata che, come verrà approfondito nei capitoli successivi, lascia ai nostri Comuni ancora troppo poco spazio all'autonomia finanziaria e alla capacità di programmazione. Inoltre, considerare i dati di bilancio senza tener conto delle dinamiche demografiche intervenute nel tempo rischia di fornire una visione "falsata" dei *trends* che vengono analizzati; da qui la scelta di riproporre lungo il Rapporto Nobel un costante riferimento alla popolazione di riferimento dell'aggregato preso in considerazione. Nel momento in cui, fra mille difficoltà, va a definirsi un nuovo modello di federalismo fiscale, complementare a quello istituzionale che ha rafforzato le responsabilità in capo agli enti locali nei confronti dei propri cittadini, appare quanto mai opportuno fare il punto su come il Veneto sia cambiato negli ultimi anni e di come si presenta alle sfide del futuro.

1.1 Il trend nel lungo periodo

I 581 Comuni veneti alla fine dello scorso anno (31/12/2009) contavano una popolazione residente vicina ai 5 milioni di unità (grafico 1.1).

Grafico 1.1 Andamento della popolazione residente in Veneto (anni dal 2001 al 2009).



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Quanti siamo

Come emerge dalle elaborazioni Istat sui dati delle anagrafi comunali, lungo il primo decennio del duemila, la popolazione residente veneta aumenta con un ritmo costante segnando, nel complesso, una variazione positiva dell'8,45%. Nello stesso periodo, la popolazione italiana è aumentata con un ritmo più contenuto, pari al 5,87%. Anche l'incidenza della popolazione veneta aumenta in termini relativi rispetto al totale della popolazione nazionale: nel 2001 i residenti in Veneto rappresentavano il 7,95% della popolazione italiana mentre alla fine del 2009 divengono l'8,14% attestandosi in valore assoluto a 4.912.438 unità.

Come vedremo in seguito, gran parte di questa crescita è da attribuirsi ad una inversione di tendenza avviatasi durante gli anni novanta, quando il saldo migratorio inizia a segnare un forte incremento, andando a compensare il calo del saldo naturale che fino a qualche decennio prima indicava valori sensibilmente più sostenuti.

Il Veneto che verrà

Periodicamente, l'ISTAT rende disponibili delle elaborazioni¹ che propongono delle previsioni sulla popolazione a livello nazionale e regionale su un arco temporale di circa cinquant'anni. Queste previsioni indicano quale potrà essere la popolazione futura in funzione di stime basate sui trend e su variabili rilevate negli anni precedenti.

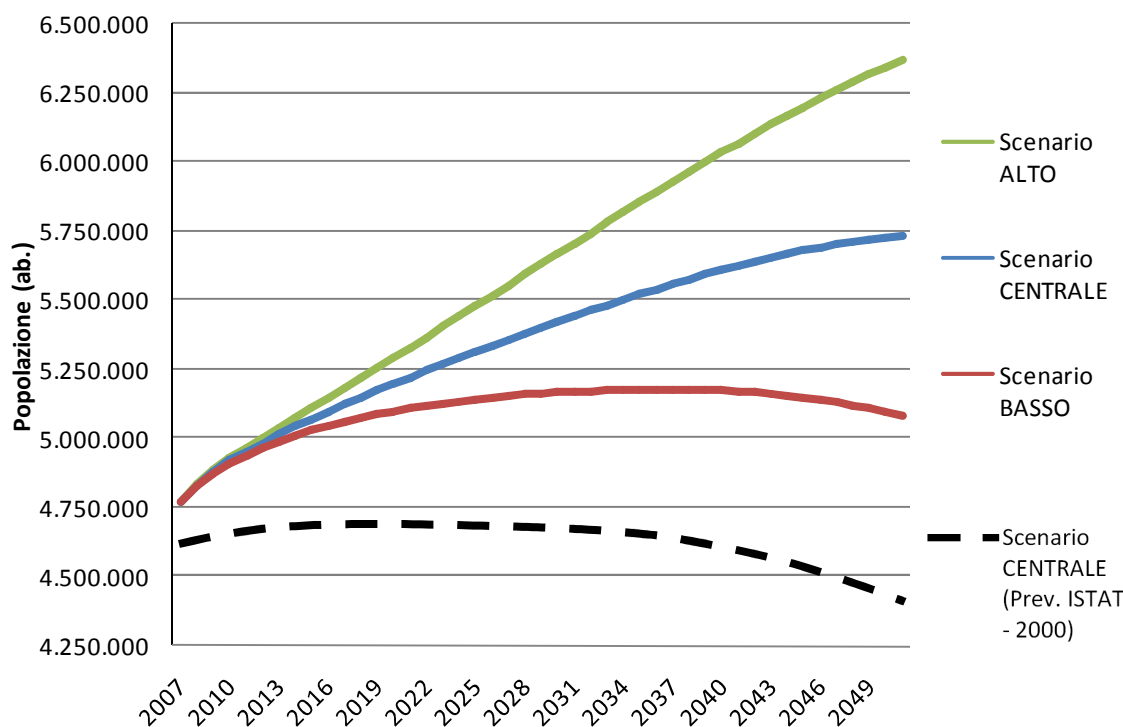
¹ Istat. Previsioni demografiche 1° gennaio 2007-1° gennaio 2051 (19 giugno 2008)

Tali indicazioni vengono proposte secondo tre possibili scenari: uno scenario “alto”, uno “centrale” e uno “basso”².

Lo scenario centrale previsto a livello nazionale nella elaborazione realizzata nell’anno 2000 (fino al 2050) prevedeva una popolazione alla fine del 2009 compresa fra i 58 e i 59 milioni di residenti. L’andamento segnava un incremento della popolazione nazionale che attorno al 2010 avrebbe raggiunto l’apice per poi diminuire progressivamente fino ad arrivare a circa 52 milioni nell’ultimo anno di previsione. Tuttavia, come l’ISTAT stesso ha in seguito reso noto e con grande richiamo da parte della stampa nazionale, già alla fine del 2008 la popolazione italiana superava, di circa 45 mila unità, i 60 milioni di residenti. Nelle stesse elaborazioni del 2000, gli scenari proposti per il Veneto segnavano un forte incremento della popolazione fino al 2015 per poi stabilizzarsi e calare significativamente a partire dalla metà del terzo decennio della serie.

Alla distanza di nemmeno dieci anni, tali previsioni si sono rivelate comunque sottostimate.

Grafico 1.2 Evoluzione dell’ammontare della popolazione residente in Veneto con comparazione della previsione sulla popolazione residente del 2000 (Anni 2007-2050).



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Nel grafico 1.2 vengono riportate le nuove previsioni (giugno 2008) a partire dal 2007 fino al 2051 relativamente ai tre scenari a cui abbiamo aggiunto la previsione dello scenario centrale della popolazione residente in Veneto formulato dall’Istat nel 2000.

²La differenziazione in tre scenari corrisponde all’esigenza di ricomprendere nelle elaborazioni possibili variazioni future di uno o più componenti che determinano la crescita demografica. Lo scenario “centrale” è quello costruito con il set di dati più “probabili” e viene accompagnato da altri due scenari alternativi nei quali le diverse componenti determinano una maggiore (scenario alto) o minore (scenario basso) consistenza finale della popolazione.

Come si può osservare nel grafico la previsione del 2000 viene sostituita da scenari che prendono atto di un incremento della popolazione che si è rivelato sensibilmente più sostenuto. Anche lo scenario basso che in qualche maniera sembra compatibile, almeno nel trend, con la dinamica della prima previsione proposta, tiene comunque conto dell'incremento stabile della popolazione avvenuto nei primi anni del nuovo millennio e riporta, tuttavia, l'imminente sorpasso della quota dei 5 milioni di residenti, senza prefigurare un calo al di sotto di tale soglia, entro i prossimi cinquant'anni.

Già queste prime considerazioni, facilitano la comprensione della necessità di operare una costante riflessione sui cambiamenti nella struttura della popolazione, non accontentandosi di un'analisi del dato demografico come semplice dato statico rilevato periodicamente, magari tramite censimento (il prossimo sarà nel 2011; l'ultimo dieci anni fa nel 2001), ma che dovrebbe diventare vero e proprio flusso informativo costante, mediante il quale i decisori pubblici potrebbero trarre molte delle indicazioni necessarie per operare le migliori scelte strategiche.

Il *programmatore regionale*, come del resto ogni singolo Comune veneto, ha tenuto conto o si sta comunque preparando a questo mutamento? In un sistema a risorse invariate, il valore creato per ogni singolo cittadino rischia di diminuire sensibilmente se la popolazione aumenta in maniera così sensibile. Ppur con tutte le dovute premesse metodologiche necessarie legate all'effettiva rappresentatività del dato, il rapporto della spesa procapite vede nel suo denominatore -la popolazione residente appunto- un elemento critico e spesso non sufficientemente approfondito nel dibattito relativo allo stato della finanza locale. Sempre considerando il nostro un sistema a risorse finanziarie invariate o comunque stabili nel medio-lungo periodo, la variabile demografica diviene il parametro che più influenza il sistema di offerta dei servizi comunali. Se poi consideriamo che in questo momento storico le amministrazioni locali sono nel mezzo di un continuo processo di riduzione delle risorse disponibili, mentre si registra una crescita sia del numero che dei fabbisogni della popolazione risulta intuitivo comprendere, al di là di tutti i miglioramenti possibili grazie alla razionalizzazione della spesa e di "efficientamento" nell'erogazione dei servizi, quanto sia importante coniugare l'approfondimento sulla dinamica delle entrate e delle uscite degli enti con quelle che sono le caratteristiche più rilevanti della popolazione.

La tendenza al progressivo invecchiamento della popolazione e la minore propensione alla fecondità espressa dalle donne erano il presupposto per prevedere una graduale diminuzione della popolazione nel lungo periodo pur considerando l'effetto di un saldo migratorio in forte crescita. Dopo la stagnazione degli anni ottanta e la leggera crescita degli anni novanta, nell'ultimo decennio la crescita è stata più pronunciata. Il saldo naturale, ossia la differenza fra i nati e i deceduti nello stesso anno, si è mantenuto stabile segnando valori bassi ma comunque positivi; la crescita che si è manifestata è effetto quasi esclusivo dell'immigrazione.

La forza di attrazione esercitata dall'Italia e dalla nostra Regione in particolare, nei confronti dei paesi a forte emigrazione, insieme ad una situazione demografica ed economica che favorisce l'ingresso di forza lavoro proveniente dall'estero e dei relativi familiari, ha generato (ed è presumibile che continuerà a generare) un saldo migratorio di dimensioni allora inaspettate.

Tali considerazioni non vengono proposte allo scopo di sconfessare l'attendibilità delle previsioni statistiche, quanto piuttosto sono da considerarsi propedeutiche allo studio dei mutamenti avvenuti in Veneto dal punto di vista della dimensione demografica. Il titolo del capitolo parla di un "Veneto che cambia"; cambia perché evolve nella dimensione e nella composizione delle proprie componenti demografiche, cambia la consistenza delle diverse fasce d'età, la nazionalità d'origine dei nuovi residenti, le caratteristiche delle famiglie. Cambia anche quello che "prevedevamo" sarebbe diventato il Veneto; non è detto che *il Veneto che verrà* sarà quello delle ultime previsioni ISTAT (anche se resta uno dei pochi strumenti a disposizione per questo tipo di analisi), ma è necessario riconoscere che viviamo in un contesto in continuo mutamento e che le considerazioni raccolte in questo Rapporto dovrebbero rappresentare (anche) il dato demografico come variabile determinante dei mutamenti della finanza dei Comuni.

Si intende quindi proporre e rendere manifesta la necessità di ragionare e di riuscire ad interpretare il cambiamento tenendo ben presente quali saranno i riflessi che si produrranno dal punto di vista dei fabbisogni dei cittadini del Veneto che verrà e della distribuzione delle risorse finanziarie a livello locale.

1.2 L'andamento demografico.

Per dar conto di come sia eterogeneo il contesto dei Comuni veneti, riportiamo di seguito una tabella nella quale viene riportata la distribuzione della popolazione residente in funzione della ampiezza demografica dei Comuni.

Tabella 1.1 Distribuzione della popolazione residente per classi di ampiezza demografica del Comune di appartenenza (Anni 2001 e 2008).

CLASSI DI AMPIEZZA DEI COMUNI (Anni 2001 - 2008)	Popolazione residente		Variazione 2001-2008	
	2001	2008	V.A.	%
Regione Veneto	4.529.823	4.885.548	355.725	7,85%
Meno di 2000 (A)	157.172	150.948	-6.224	-3,96%
Tra 2001 e 5000 (B)	675.877	654.773	-21.104	-3,12%
Tra 5001 e 10000 (C)	1.025.815	1.016.172	-9.643	-0,94%
Tra 10001 e 20000 (D)	1.032.836	1.207.360	174.524	16,90%
Tra 20001 e 60000 (E)	721.777	911.675	189.898	26,31%
Oltre i 60000 (F)	916.346	944.620	28.274	3,09%

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Quasi la metà della popolazione veneta, risiede nei Comuni di *medie* dimensioni, ossia quelli con popolazione compresa fra i 5 e 10 mila residenti e quella fra i 10 e 20 mila: nel 2008 questi Comuni comprendono rispettivamente circa il 21% (C) e il 25% (D) del totale della popolazione del Veneto.

Nei Comuni più grandi e nei Comuni capoluogo risiede circa il 38% (E ed F) della popolazione e il restante 16% (A e B) nei Comuni più piccoli, ovvero sotto i 5 mila residenti.

E' da notare che la serie storica 2001-2008 segnala un forte aumento della popolazione nelle classi demografiche 10 – 20 mila (D) e 20 – 60 mila (E) residenti: in valore assoluto si tratta di 364 mila unità in più. Tali mutamenti sono da addebitarsi allo spopolamento progressivo dei Comuni più piccoli dovuto a saldi naturali più bassi e a un movimento migratorio verso Comuni più attrattivi. D'altra parte i Comuni più grandi sono anche quelli che possono offrire migliori opportunità occupazionali ed economiche e questo rappresenta un elemento attrattivo che viene esercitato soprattutto nei confronti degli stranieri che raggiungono la nostra Regione.

Tabella 1.2 Distribuzione dei Comuni per classi di ampiezza demografica (Anni 2001 e 2008).

CLASSI DI AMPIEZZA DEI COMUNI (Anni 2001 - 2008)	N. di Comuni per classe demografica		Incidenza % del numero di comuni per classe demografica		Variazione 2001-2008	
	2001	2008	2001	2008	V.A.	%
Regione Veneto	581	581	100,00%	100,00%	0	0,00%
Meno di 2000 (A)	124	118	21,34%	20,31%	-6	-4,84%
Tra 2001 e 5000 (B)	205	196	35,28%	33,73%	-9	-4,39%
Tra 5001 e 10000 (C)	146	141	25,13%	24,27%	-5	-3,42%
Tra 10001 e 20000 (D)	77	90	13,25%	15,49%	13	16,88%
Tra 20001 e 60000 (E)	24	31	4,13%	5,34%	7	29,17%
Oltre i 60000 (F)	5	5	0,86%	0,86%	0	0,00%

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

La classe demografica in cui sono iscritti il maggior numero di Comuni è quella che comprende gli enti con popolazione compresa tra i 2 mila e i 5 mila residenti (B). Questa classe e quella dei Comuni con meno di 2 mila residenti (A) rappresentano più della metà dei 581 municipi veneti.

Appare interessante segnalare come nel 2008, nel 53% dei Comuni veneti, ossia i Comuni più piccoli (A e B), risiede poco più del 16% della popolazione veneta. Di contro nei Comuni più grandi, quelli con popolazione superiore alle 20 mila unità (E e F) e che rappresentano appena il 6,2% dei municipi, la popolazione residente è il 38% del totale veneto. Nel corso della serie storica presa in considerazione si può notare come ci siano almeno 20 enti che hanno cambiato classe demografica; diminuisce il numero totale di Comuni sotto i 10 mila abitanti (A, B e C), in particolare quelli compresi fra i 2 e i 5 mila residenti (B), mentre aumentano il numero dei Comuni medio-grandi con popolazione compresa fra le 10 e le 60 mila unità (D ed E). Il valore assoluto della variazione rappresenta solo il saldo dei movimenti intercorsi fra i due estremi della serie storica considerata ma ci può fornire una prima interpretazione della tendenza ad un processo di concentrazione della popolazione nei Comuni di media dimensione.

Gli indicatori del cambiamento

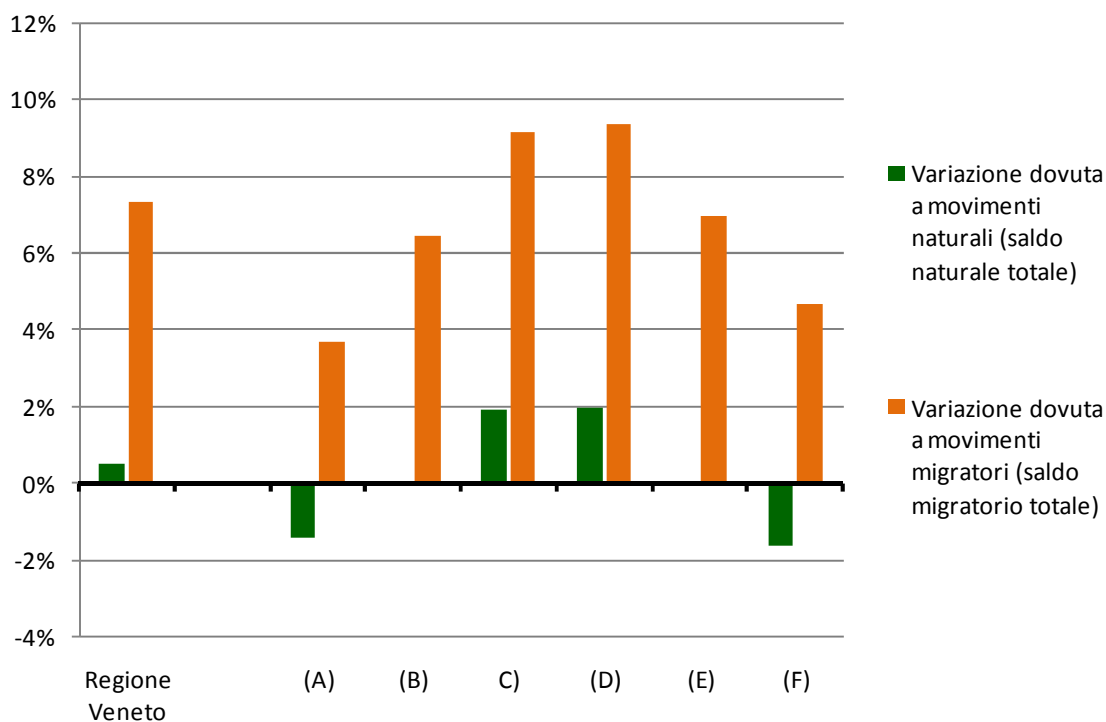
Nella tabella 1.3 e nel grafico 1.3 vengono riportati i valori relativi alla variazione dovuta a movimenti naturali e a movimenti migratori intercorsi tra il 2001 e il 2008. È opportuno far presente che lungo la serie storica considerata, la maggioranza dei movimenti migratori (più del 83%) è da attribuirsi al saldo delle iscrizioni alle anagrafi comunali di residenti provenienti dall'estero, mentre la restante parte rappresenta il saldo relativo ai movimenti interni (ossia la differenza fra iscrizioni e cancellazioni da altri Comuni).

Tabella 1.3 Variazioni per saldi della popolazione veneta per classi di ampiezza demografica dei Comuni (2001/2008).

Saldi popolazione per CLASSI DI AMPIEZZA DEI COMUNI (Anni 2001 - 2008)	Variazione dovuta a movimenti naturali (saldo naturale totale)		Variazione dovuta a movimenti migratori (saldo migratorio totale)	
	V.A.	Var. %	V.A.	Var. %
Regione Veneto	22.803	0,50%	332.922	7,35%
Meno di 2000 (A)	-2.241	-1,43%	5.836	3,71%
Tra 2001 e 5000 (B)	-515	-0,08%	43.626	6,45%
Tra 5001 e 10000 (C)	19.621	1,91%	93.644	9,13%
Tra 10001 e 20000 (D)	20.215	1,96%	96.595	9,35%
Tra 20001 e 60000 (E)	415	0,06%	50.255	6,96%
Oltre i 60000 (F)	-14.692	-1,60%	42.966	4,69%

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Grafico 1.3 Variazioni % dei movimenti della popolazione veneta per classi di ampiezza demografica dei Comuni (2001/2008).

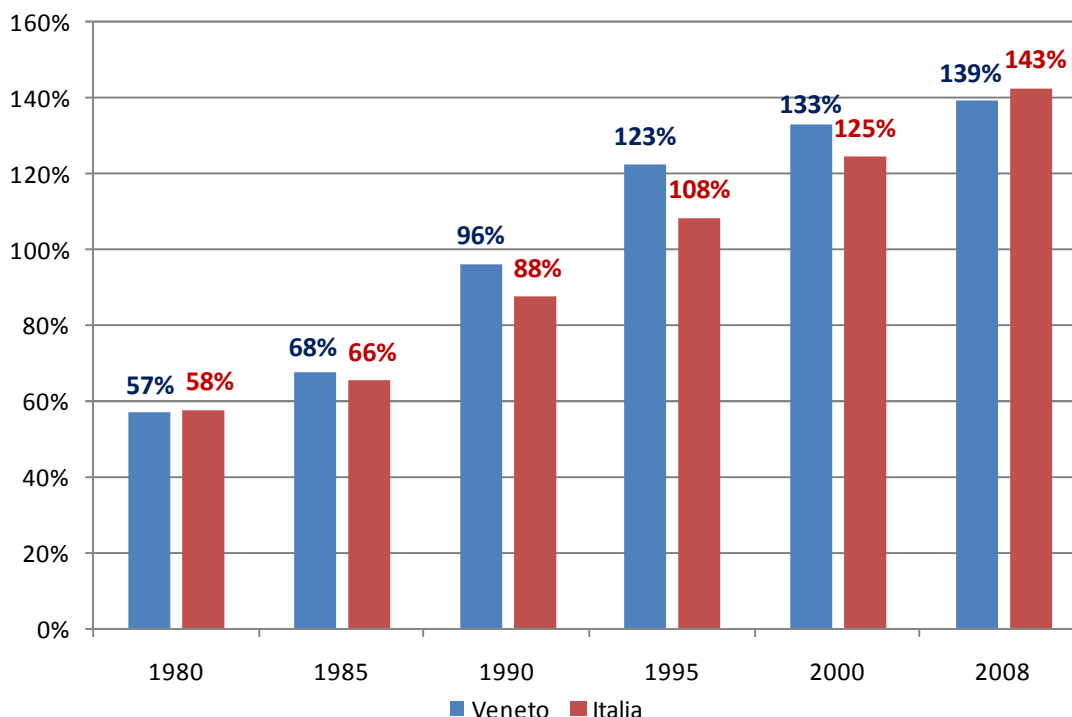


Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Come riportato nei valori della tabella 1.3 e come meglio si evince dal grafico 1.3, è possibile percepire quale sia l'apporto alla popolazione veneta da parte degli stranieri. Anche il saldo naturale, seppure con un valore pari a mezzo punto percentuale, segna una leggera crescita lungo la serie storica considerata; i Comuni nei quali la variazione di popolazione attribuibile al saldo naturale è positiva sono solo quelli compresi tra i 5 e i 20 mila residenti (C e D): la variazione tra il 2001 e il 2008 è comunque contenuta con valori inferiori al 2%. Come vedremo in seguito questo è da attribuirsi ad un minore tasso di natalità nei Comuni di piccolissime dimensioni e in quelli di grandi dimensioni come i Comuni capoluogo.

Assieme ai trend riassunti per quanto riguarda il saldo naturale e quello migratorio, l'altro aspetto da osservare è il cambiamento della struttura per età della popolazione. Nella nostra Regione, come in Italia (e del resto anche in molti paesi europei), l'età media della popolazione si è drasticamente innalzata, facendo intensificare il fenomeno dell' "invecchiamento". Questo avviene in seguito ad alcuni mutamenti della società che hanno come esito il raggiungimento di livelli maggiori di benessere, di salute e di qualità della vita che continua a crescere nelle aspettative di durata. D'altra parte bisogna tener conto che tutti i fenomeni di natura sociale sono fortemente dipendenti dall'età: l'offerta di lavoro, la struttura dei consumi e dei risparmi, gli orientamenti politici, il welfare.

Grafico 1.4 Indice di vecchiaia per Veneto e Italia (Anni 1980 - 2008).

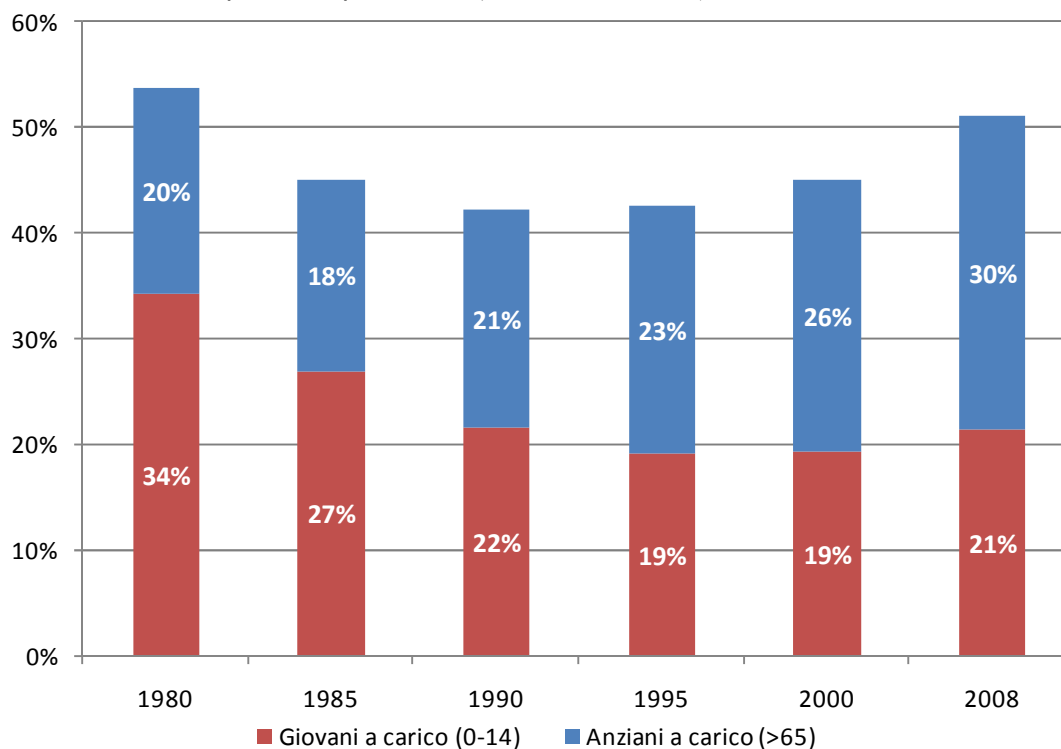


Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Come è possibile osservare nel grafico 1.4, l'andamento nel tempo dell'indice di vecchiaia collocava storicamente la nostra Regione su livelli sensibilmente più elevati nel confronto con il resto della nazione. Tuttavia, fra il 2000 e il 2008 si assiste ad una inversione di tendenza di tale andamento. L'indice di vecchiaia in Veneto alla fine della serie storica si colloca su livelli sensibilmente inferiori rispetto al valore medio nazionale, a sottolineare

che qualcosa è cambiato nella struttura della popolazione veneta “rallentando” il processo di invecchiamento, diversamente dal trend più accentuato e costante che si riscontra a livello italiano.

Grafico 1.5 Indice di dipendenza per Veneto (Anni 1980 - 2008).

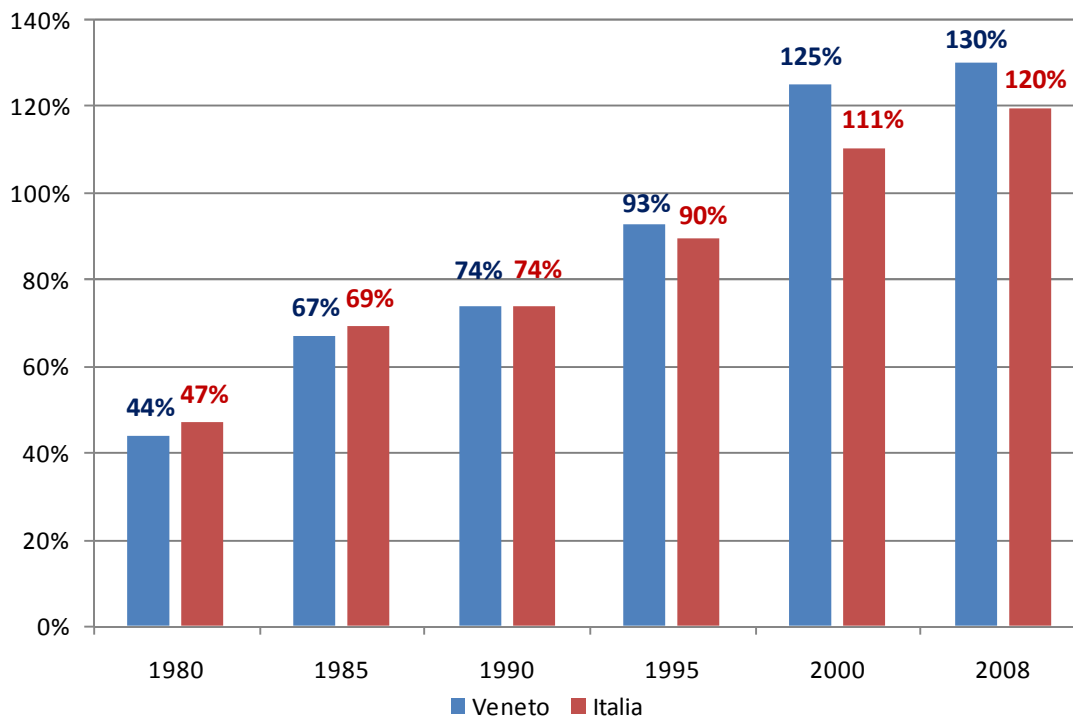


Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

A fronte di una popolazione anziana comunque in aumento, a partire dalla metà degli anni novanta, si stabilizza la quota di giovani under 15 nella popolazione regionale. Dal grafico 1.5, in cui viene riportato il valore dell'indice di dipendenza per della popolazione residente in Veneto, si può osservare l'andamento a “U” delle colonne di riferimento. Questo indicatore, che risente della struttura economica e sociale del territorio, suggerisce una misura della componente della popolazione che, semplificando, non viene ritenuta autonoma a causa dell'età, ossia che *dipende* dal resto della popolazione attiva. L'indice decresce fino agli anni novanta, per effetto di una diminuzione percentuale della quota di popolazione più giovane (mentre si mantiene piuttosto stabile l'incidenza di quella anziana) ma, a partire da quegli anni, la tendenza si inverte, ossia la popolazione anziana comincia ad aumentare mentre si mantiene stabile la quota relativa ai giovani in età compresa tra gli 0 e i 14 anni, frutto dell'ingresso di nuove e più giovani famiglie nel contesto regionale. L'indice di dipendenza a livello regionale al 2008, a livello complessivo, non risulta significativamente modificato confrontandolo con il dato degli anni ottanta (54% nel 1980; 51% nel 2008), ma grazie alla rappresentazione della serie storica con la suddivisione delle due componenti, è possibile apprezzare quali sono stati alcuni dei cambiamenti intervenuti sotto questo aspetto e, cosa più importante, percepire come si sono andati a modificare i “pesi” (giovani e anziani) che gravano sulla popolazione attiva.

Ciò emerge con maggior evidenza se approfondiamo l'analisi dell'indice di ricambio, che mostra quanti sono gli anziani che stanno per uscire dall'età lavorativa (60-64 anni) per ogni 100 giovani (15-19 anni) che si apprestano ad entrare. Nel grafico 1.6, sono riportati i valori dal 1980 al 2008 dell'indice di ricambio per il Veneto e l'Italia: in Veneto tale indice è passato dal 44% al 130%, seguendo un trend di crescita simile a quello nazionale. È importante tuttavia sottolineare come l'indice per la nostra Regione abbia assunto nel tempo una dimensione sempre più rilevante, andandosi a collocare fin dalla metà degli anni novanta su livelli sensibilmente maggiori rispetto al dato italiano.

Grafico 1.6 Indice di ricambio della popolazione per Veneto e Italia (Anni 1980 - 2008).



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

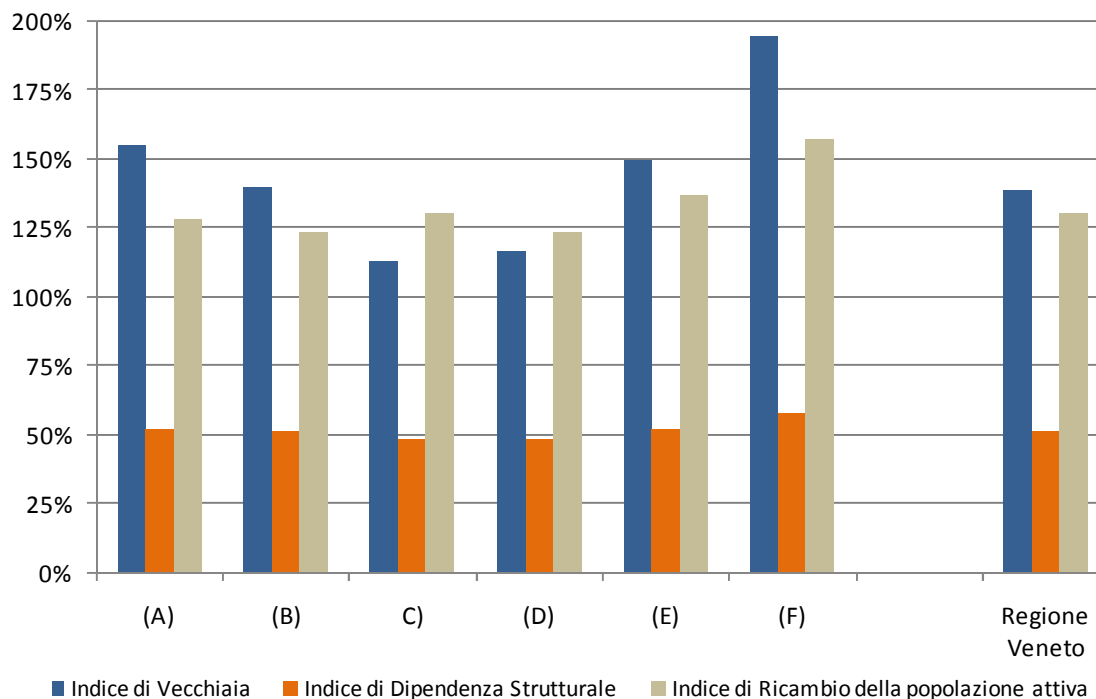
Approfondendo l'analisi a livello regionale, tenendo conto della distinzione operata in funzione del dimensionamento per classi di popolazione residente, si rileva quanto sia eterogenea la realtà della demografia a livello comunale. Dopo aver presentato i valori medi aggregati a livello regionale, nel grafico e nella tabella successivi (grafico 1.7 e tabella 1.4), è possibile osservare come i fenomeni demografici siano fortemente correlati alla classe di appartenenza dei Comuni veneti.

Sono i Comuni di medie dimensioni, tra i 5 e i 20 mila residenti (C e D) a segnare i valori più bassi dell'indice di vecchiaia, indicatore che cresce man mano che si va verso i Comuni piccolissimi e quelli di grandi dimensioni, arrivando a toccare, proprio per questi ultimi, il valore più alto (195%).

Seppure in maniera meno marcata, anche l'indice di dipendenza segue questa tendenza ma è da notare come i valori riferiti ai giovani e agli anziani a carico sia uno l'opposto dell'altro: l'incidenza percentuale dei giovani aumenta nei Comuni medi, in concomitanza con una diminuzione del carico relativo agli anziani. Il valore più alto dell'indice di dipendenza lo si rileva nei Comuni di più grandi dimensioni (F) superando di ben 6 punti

percentuale il valore medio regionale, soprattutto a causa dell'incidenza (la più elevata) di popolazione anziana a carico (38%).

Grafico 1.7 Indicatori demografici dei Comuni suddivisi per classe di ampiezza della popolazione residente (Anno 2008).



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Tabella 1.4 Indicatori demografici dei Comuni suddivisi per classe di ampiezza della popolazione residente (Anno 2008).

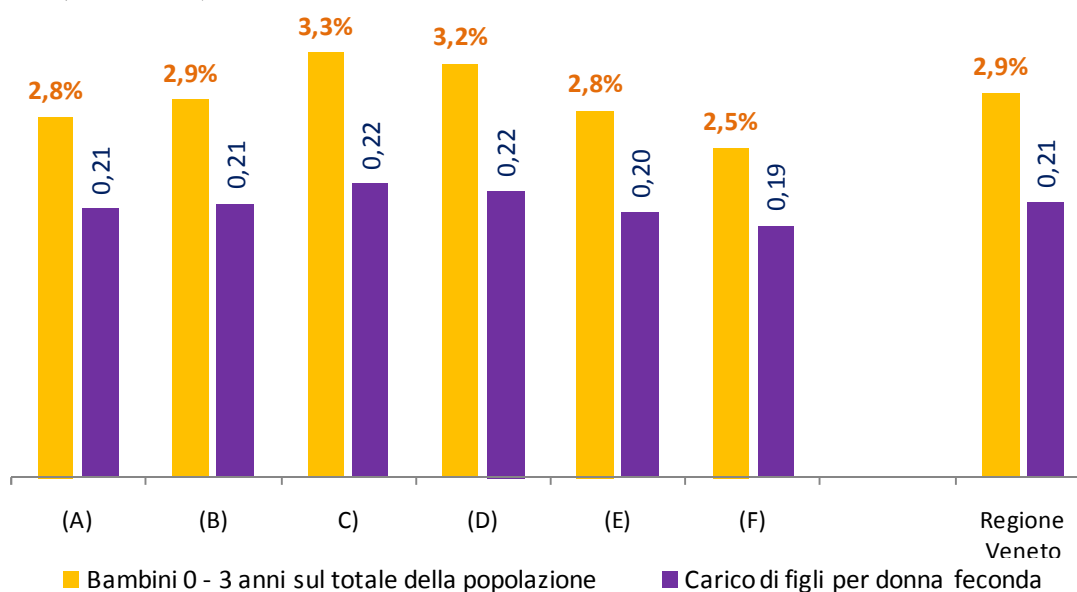
Indicatori demografici - Anno 2008	Meno di 2000	Tra 2001 e 5000	Tra 5001 e 10000	Tra 10001 e 20000	Tra 20001 e 60000	Oltre i 60000	Regione Veneto
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	
Indice di Vecchiaia	155%	139%	113%	117%	150%	195%	139%
Indice di Dipendenza	52%	51%	48%	48%	51%	57%	51%
Giovani a carico (0-14 anni)	20%	21%	23%	22%	21%	20%	21%
Anziani a carico (>=65 anni)	32%	30%	26%	26%	31%	38%	30%
Indice di Ricambio della popolazione attiva	128%	124%	130%	124%	136%	157%	130%

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Sempre nei Comuni con oltre 60 mila residenti (F), l'indice di ricambio della popolazione attiva assume il valore più alto: se mediamente nella nostra Regione ogni 100 giovani in procinto di entrare nel mondo del lavoro si registrano 130 individui che si accingono ad uscirne, nei capoluoghi veneti questi ultimi diventano 157. Nei Comuni con popolazione compresa tra i 2 e i 5 mila abitanti (B) e in quelli tra i 10 e i 20 mila (D) tale indicatore si riduce fortemente segnando lo stesso valore in entrambi i casi: 124%.

Nel grafico 1.8 e nella tabella 1.5 sono riportati i valori relativi ad altri due indicatori determinanti per la lettura del territorio e dei suoi fabbisogni: l'incidenza del numero dei bambini in età inferiore ai 4 anni (0-36 mesi) e il carico di figli per donna feconda (stimato calcolando il rapporto tra il numero di bambini di età inferiore a 5 anni e il numero di donne in età feconda³). Entrambi questi indici ci parlano di un insieme multidimensionale di fattori (come il ruolo della donna e la partecipazione femminile al mondo del lavoro, il livello e la disponibilità di servizi per la cura e l'assistenza della prima infanzia) correlati direttamente con lo sviluppo e la crescita delle comunità locali.

Grafico 1.8 Carico di figli per donna e incidenza % bambini 0-3 anni nei Comuni suddivisi per classi di ampiezza (Anno 2008).



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Tabella 1.5 Carico di figli per donna e incidenza % bambini 0-3 anni nei Comuni suddivisi per classi di ampiezza (Anno 2008).

Indicatori demografici - Anno 2008	Meno di 2000	Tra 2001 e 5000	Tra 5001 e 10000	Tra 10001 e 20000	Tra 20001 e 60000	Oltre i 60000	Regione Veneto
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	
Carico di figli per donna feconda	0,21	0,21	0,22	0,22	0,20	0,19	0,21
Bambini 0 - 3 anni sul totale della popolazione	2,8%	2,9%	3,3%	3,2%	2,8%	2,5%	2,9%

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Sappiamo che i bambini sono il futuro di una comunità e la loro presenza sul territorio impone una serie di considerazioni nell'ordine di comprendere quali possono essere i fattori determinanti di una più alta o più bassa loro concentrazione e le prospettive che questo implica per predisporre una opportuna distribuzione delle risorse e la

³ Il significato sociodemografico deriva dal fatto che tale indicatore stima il "carico" di figli in età prescolare per donna in età fertile (15-49 anni), cioè in un'età in cui - soprattutto nei paesi economicamente sviluppati - più elevata è la frequenza di donne lavoratrici.

pianificazione di servizi rivolti alle famiglie per la cura e l'assistenza dei piccoli. A fronte di un valore medio che parla di un Veneto in cui risiedono poco meno di 3 bambini ogni cento abitanti (2,9%) vi sono realtà che si distinguono per valori più elevati. Ancora una volta è nei Comuni di medie dimensioni che ritroviamo i valori più alti di popolazione più giovane, in questo caso giovanissima, con valori pari al 3,3% e 3,2% rispettivamente per i Comuni con popolazione compresa tra i 5 e i 10 mila abitanti (C) e quelli tra i 10 e i 20 mila (D).

Il carico di figli per donna feconda, ossia il numero di bambini per ogni donna di età compresa fra i 15 e i 49 anni, ci riporta sostanzialmente ad una realtà, nella quale i più bassi valori si ritrovano nei Comuni di grandi (E) e di grandissime (F) dimensioni rispettivamente il carico di figli per donna feconda è pari a 0,20 e 0,19), ed è sempre nei Comuni capoluogo (F) che tale tendenza è accompagnata dal valore più basso in assoluto di bambini con età compresa fra gli 0 e i 36 mesi (2,5 %).

Le famiglie in Veneto

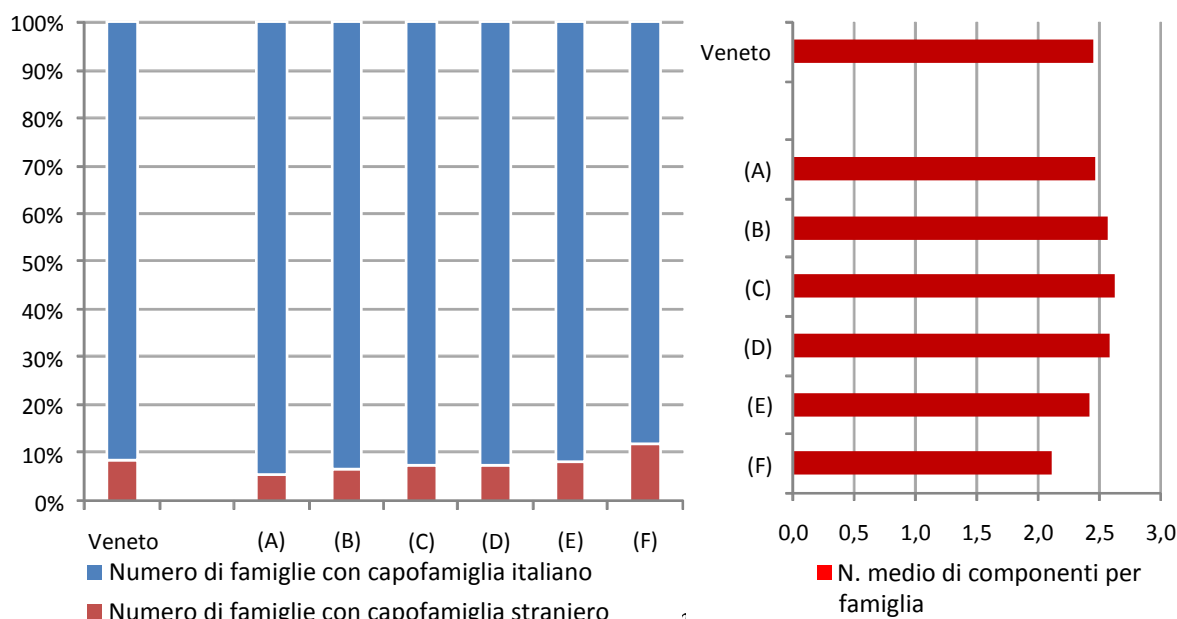
Volgiamo ora uno sguardo a quello che è il nucleo fondamentale di ogni comunità locale: le famiglie. Le fonti ISTAT riportano per il 2008 un valore della popolazione residente in famiglia⁴ di 4.846.475, unità pari a circa il 99 % della popolazione totale veneta⁵.

Questi dati ci offrono la possibilità di valutare quanti sono mediamente i componenti dei nuclei famigliari e di riportarne il valore relativo al numero di nuclei famigliari con capofamiglia straniero.

⁴ L'ISTAT, calcola il numero delle famiglie conteggiando il numero di *schede famiglia* presenti nelle anagrafi comunali tenendo conto che queste vengono compilate, secondo il regolamento anagrafico (Art.4, DPR 223/89), da un qualsiasi "insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune", non riferendosi quindi al senso con cui comunemente ci si riferisce con questo termine.

⁵ La rimanente quota di popolazione viene iscritta presso le anagrafi come residenti in convivenza sulla base delle *schede di convivenza* presentate (Art. 5 , DPR 223/89: "Agli effetti anagrafici per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena, e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune").

Grafici 1.9a e 1.9b Carico numero di famiglie e numero medio di componenti per famiglia nei Comuni suddivisi per classi di ampiezza (Anno 2008).



suddivisi per classi di ampiezza (Anno 2008).

N. di famiglie (2008)	Numero totale di famiglie	N. medio di componenti per famiglia	N. di famiglie con capofamiglia straniero
Regione Veneto	1.985.191	2,4	169.281
Meno di 2000 (A)	58.812	2,5	3.202
Tra 2001 e 5000 (B)	261.423	2,6	17.509
Tra 5001 e 10000 (C)	392.191	2,6	29.937
Tra 10001 e 20000 (D)	463.513	2,6	35.031
Tra 20001 e 60000 (E)	366.963	2,4	29.804
Oltre i 60000 (F)	442.289	2,1	53.798

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

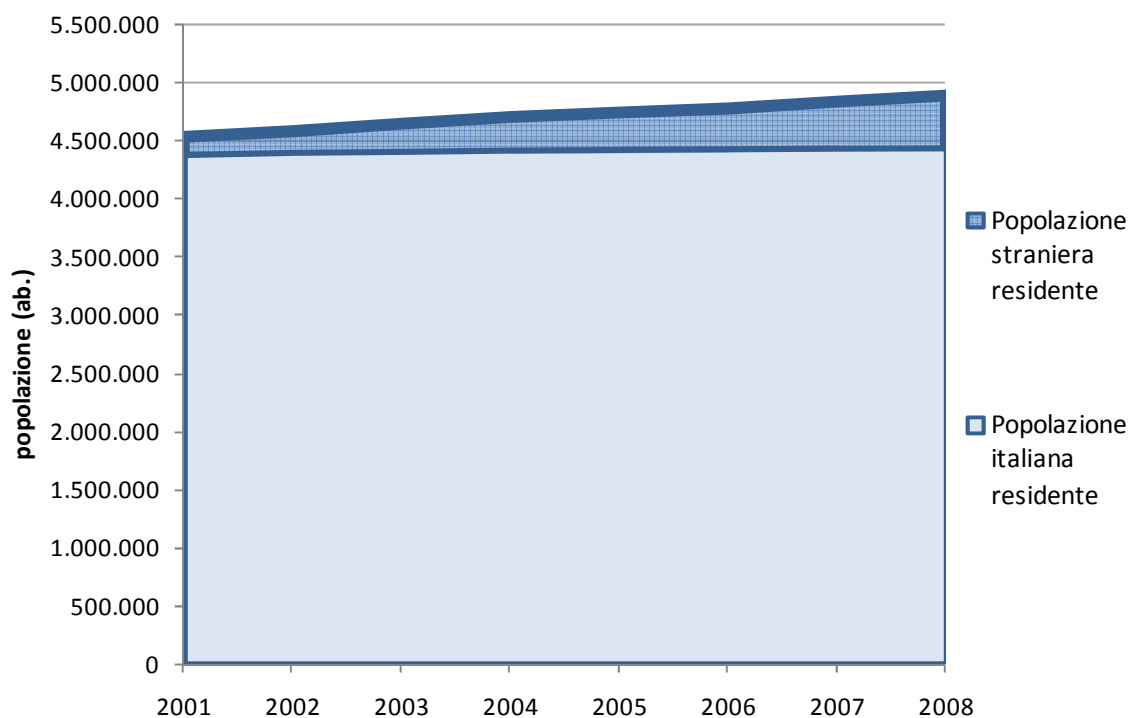
Seppure riportato come valore medio, la numerosità dei componenti per nucleo familiare è un dato importante per valutare quale sia la struttura di questo fondamentale istituto nei diversi contesti territoriali. Famiglie più o meno numerose hanno esigenze e conseguentemente anche condizioni economiche, sociali e culturali diversificate fra loro. Sono quasi 2 milioni le famiglie venete con un numero medio di componenti pari a 2,4 unità. Di queste circa 170 mila sono famiglie con capofamiglia straniero (pari all'8,5% del totale). L'incidenza di famiglie straniere aumenta con l'aumentare della classe demografica di appartenenza dei Comuni: si va dal 5% dei Comuni piccolissimi (A) al 12% dei Comuni sopra i 60 mila abitanti (F). Gli altri Comuni rilevano un'incidenza di famiglie con capofamiglia straniero che va dal 7% all'8%. Si può notare il calo del numero medio di componenti per famiglia con l'aumentare della classe dimensionale dei Comuni con l'eccezione dei Comuni della prima classe (A) che registra comunque un valore di poco superiore alla media regionale.

Gli stranieri in Veneto

Sin dai primi paragrafi l'immigrazione è stata citata come uno dei più rilevanti fenomeni demografici che hanno investito la nostra Regione, in particolare nell'ultimo decennio.

A fronte di una popolazione italiana residente tendenzialmente stabile, in funzione di una diminuzione del tasso di natalità compensato in parte dall'allungamento della vita media, l'immigrazione ha generato la maggior parte della crescita della popolazione a fronte di un saldo demografico interno timidamente positivo.

Grafico 1.10 Andamento demografico suddiviso per popolazione italiana e straniera in Veneto (Anni 2001 - 2008).



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

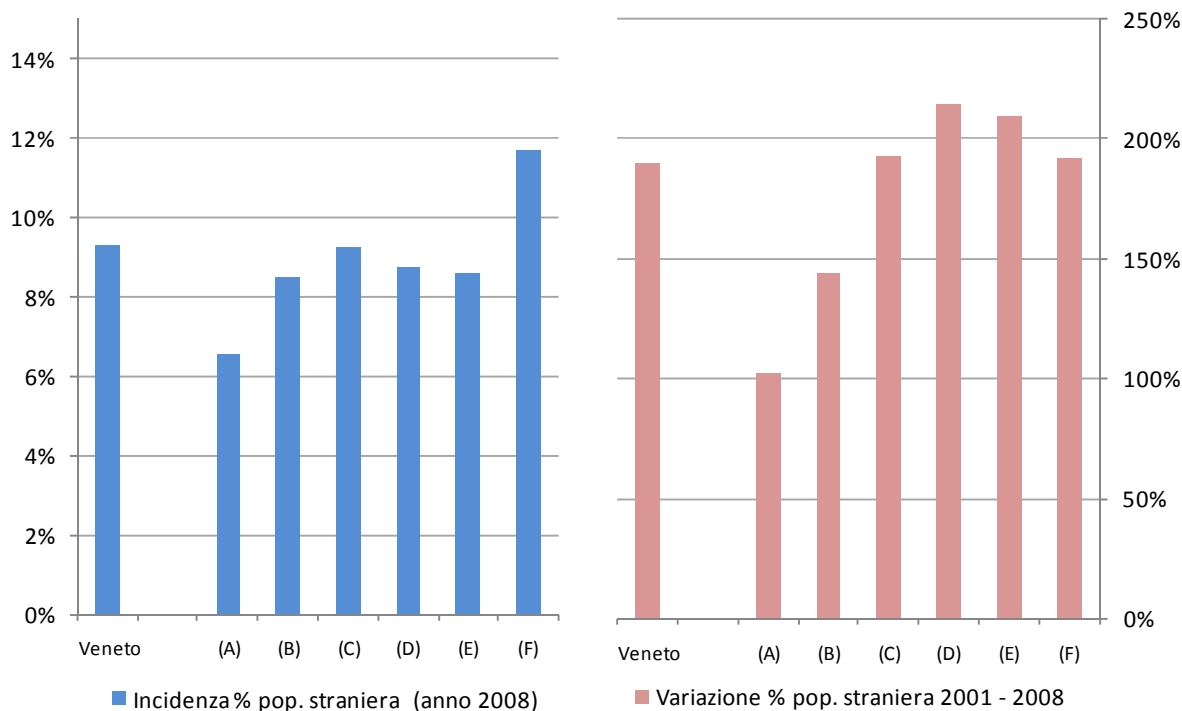
Come ben evidenziato nel grafico 1.10, gran parte dell'incremento della popolazione registrato lungo la serie storica presa in considerazione è imputabile al costante aumento della popolazione straniera che è venuta a stabilirsi in questa Regione.

Tabella 1.7 Popolazione straniera residente nei Comuni veneti suddivisi per classi di ampiezza. Variazione (V.a. e %) e incidenza % (2001/2008).

Popolazione straniera per CLASSE DI AMPIEZZA dei comuni (Anni 2001 - 2008)	Popolazione straniera residente	Popolazione straniera residente	Variazione pop. straniera 2001 - 2008		Incidenza % pop. straniera (anno 2008)
	2001	2008	V.A.	%	%
Regione Veneto	156.590	454.453	297.863	190,2%	9,3%
Meno di 2000 (A)	4.889	9.875	4.986	102,0%	6,5%
Tra 2001 e 5000 (B)	22.860	55.814	32.954	144,2%	8,5%
Tra 5001 e 10000 (C)	32.145	94.238	62.093	193,2%	9,3%
Tra 10001 e 20000 (D)	33.628	105.749	72.121	214,5%	8,8%
Tra 20001 e 60000 (E)	25.359	78.455	53.096	209,4%	8,6%
Oltre i 60000 (F)	37.709	110.322	72.613	192,6%	11,7%

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Grafici 1.11a e 1.11b Incidenza % e variazione % della popolazione straniera residente nei Comuni veneti suddivisi per classi di ampiezza (2001/2008).



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

La popolazione straniera residente in Veneto è praticamente triplicata a partire dal 2001 (+190,2 %), con un aumento complessivo di quasi 300 mila residenti, passando da 156.590 unità nel 2001 alle 454.453 unità dell'ultimo anno della serie storica considerata. L'incremento più significativo si misura nei Comuni dai 10 ai 20 mila abitanti (D) con un tasso di crescita del 214,5 %, seguiti dai Comuni con popolazione da 20 a 60 mila abitanti (E) che registrano un aumento del 209,4 %. Sono i Comuni più piccoli (A) a segnare l'incremento relativo più basso, un incremento comunque che vede raddoppiare la popolazione straniera residenti in questa classe di Comuni nel confronto fra 2001 e 2008 (+102 %).

L'aumento della componente straniera, è un fenomeno comune a tutto il territorio regionale, tuttavia, l'incidenza di questa assume pesi diversi a seconda della classe di ampiezza demografica dei Comuni. Il dato regionale si posiziona su un valore del 9,3 % che diventa l'11,7 % nei Comuni con popolazione superiore ai 60 mila abitanti (F). E' in linea con il dato regionale il valore dell'incidenza percentuale della popolazione straniera nei Comuni con popolazione tra i 5 e i 10 mila abitanti (C), mentre sono leggermente sotto il valore medio regionale gli altri Comuni, con un valore più basso di circa tre punti percentuali (6,5 %) per i Comuni fino a 2 mila abitanti (A).

Una volta ricostruito un quadro di riferimento della composizione della popolazione nei paesi e nelle città venete, relativamente alla sempre più significativa presenza di residenti di nazionalità non italiana, è importante poter comprendere meglio quale è il profilo di questi che hanno scelto di stabilirsi in Veneto.

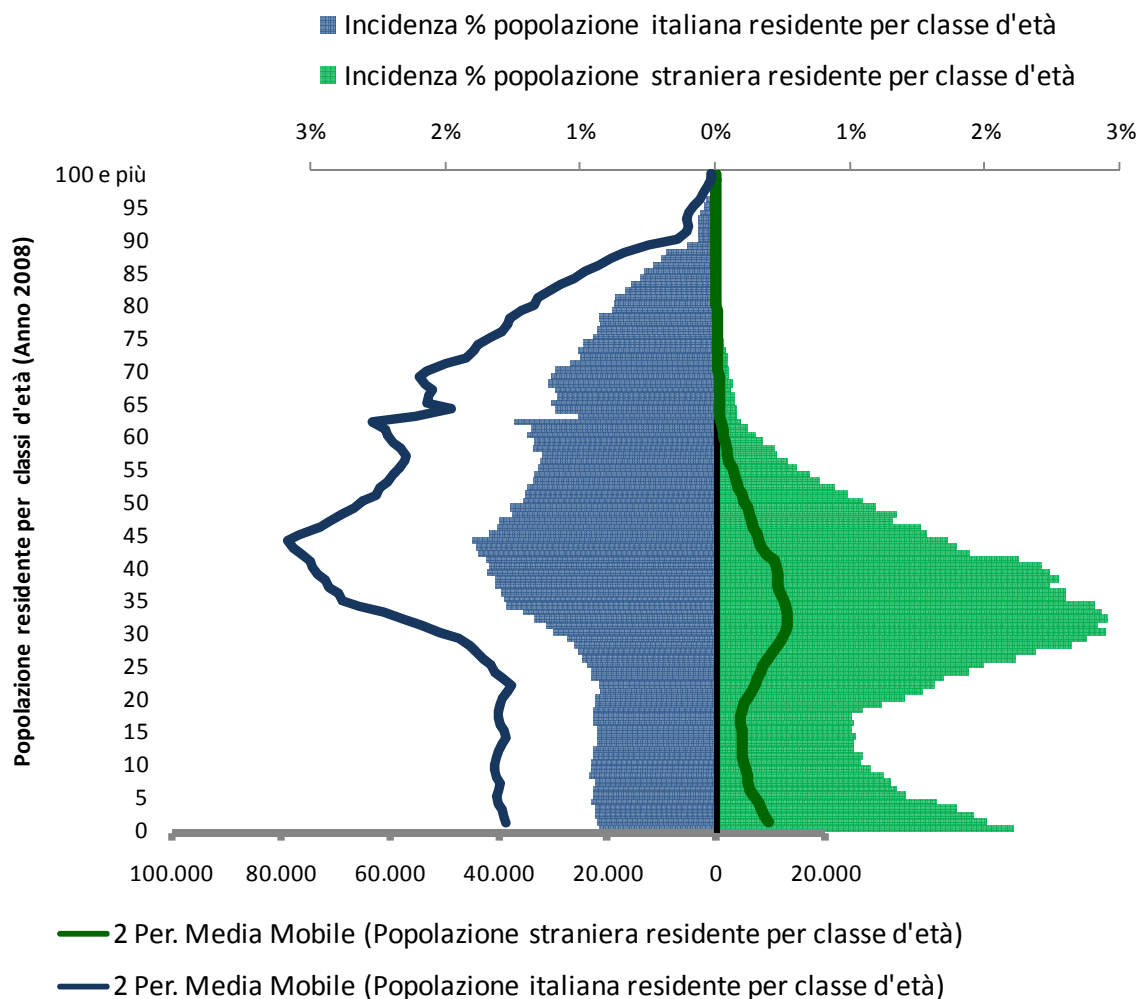
Dal punto di vista del genere di appartenenza si rileva una sostanziale parità fra i maschi e femmine (rispettivamente 51 e 49 %) che all'avanzare dell'età si modifica lievemente in favore della popolazione maschile salvo poi rilevare che gli immigrati residenti in Veneto con età maggiore di 50 anni sono principalmente donne (56 %).

Un altro dato rilevante è la struttura della popolazione per classi d'età. I fabbisogni e il contributo che può offrire ogni singolo individuo si modificano sostanzialmente lungo la propria esistenza ed è importante considerare questo dato. Altre importanti riflessioni vanno fatte anche alla luce delle differenze fra la struttura della popolazione residente italiana e quella straniera.

Il grafico che segue, rappresenta la distribuzione della popolazione (a sinistra quella italiana e a destra quella di cittadinanza diversa) suddivisa per classe d'età. La linea blu indica il numero di residenti di cittadinanza italiana per ogni età, mentre quella verde scuro rappresenta il numero di residenti con altra cittadinanza⁶. Le barre azzurre rappresentano la distribuzione della frequenza relativa per classe d'età sul totale dei residenti di cittadinanza italiana, mentre quelle in verde chiaro rappresentano l'incidenza dei cittadini stranieri.

⁶ La linea è costruita sulla base della media mobile interclasse per ogni due classi d'età.

Grafico 1.12 Struttura della popolazione residente italiana e straniera per classi d'età. Popolazione totale per singola classe d'età (linea di tendenza come media mobile di periodo 2) e incidenza % della popolazione per classe d'età (valore % per classe d'età sul totale della popolazione). (Anno 2008).



Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

Dal grafico 1.12 si può notare come i due gruppi di popolazione siano distribuiti in maniera sostanzialmente diversa. La distribuzione della popolazione italiana in Veneto appare stabile (intorno alle 20 mila unità per classe di età) per l'ultima generazione fino ai 25 anni di età per poi crescere fino alle classi in corrispondenza dei 40/45 anni e infine decrescere progressivamente fino alle classi di età più elevata. Per le classi di età superiore ai sessant'anni, si riscontra una totale assenza di residenti stranieri, mentre si possono notare due picchi: in concomitanza delle classi centrali attorno ai 30/35 e una relativa agli stranieri giovanissimi, fino ai 5 anni di età.

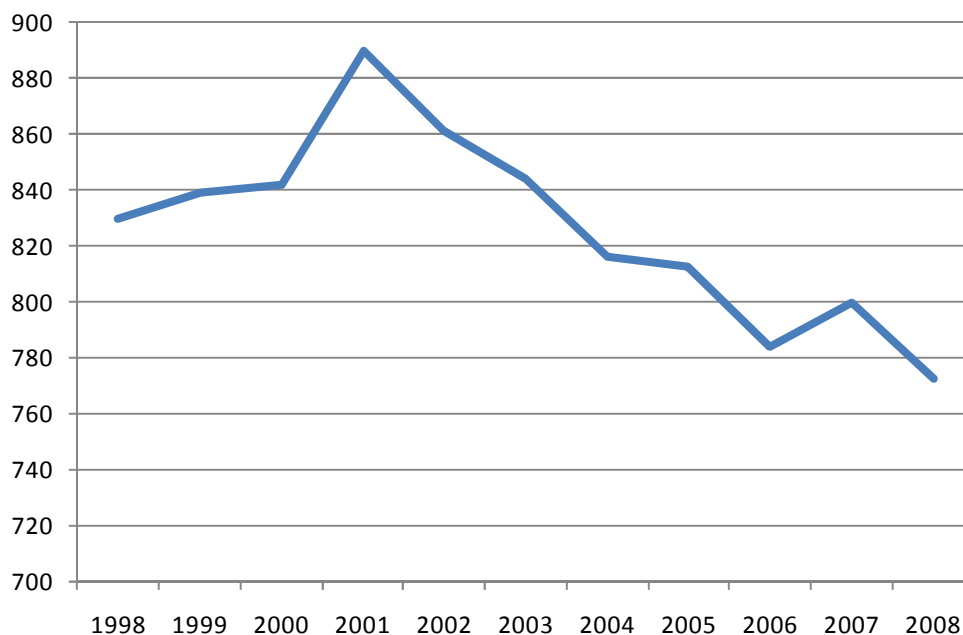
Capitolo II – Le entrate correnti dei Comuni veneti

Negli ultimi mesi la finanza locale è al centro della cronaca e dell'attenzione collettiva tra decreti attuativi del federalismo e provvedimenti "taglia spese". Attraverso gli undici Rapporti Nobel fin qui scritti siamo stati testimoni di un notevole cambiamento nelle modalità di finanziamento e di utilizzo delle risorse anche se, come già detto in altri rapporti, permangono alcune criticità, mai affrontate fino in fondo. Per dare il senso del cambiamento di medio periodo abbiamo pensato di volgere uno sguardo all'intera serie storica (1998 – 2008), utilizzando la media regionale dei 581 Comuni veneti, senza quindi entrare nel dettaglio delle molte differenze tra Comuni⁷. Tali differenze, però, non possono essere trascurate e vanno lette sempre in maniera attenta se si vuole interpretare in modo corretto la finanza locale e individuare proposte e stimoli utili al cambiamento in corso. Per questo, la seconda parte della nostra analisi, relativa solo all'ultimo anno disponibile (2008), prevede una suddivisione dei Comuni veneti per classi demografiche.

2.1 La serie storica

La banca dati Nobel ci permette di avere un ampio sguardo su una serie storica di 11 anni (1998 – 2008). È interessante osservare, anzitutto, l'andamento dell'aggregato delle entrate correnti (titolo I, II e III delle entrate).

Grafico 2.1 Le entrate correnti procapite dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 (prezzi correnti 2008)



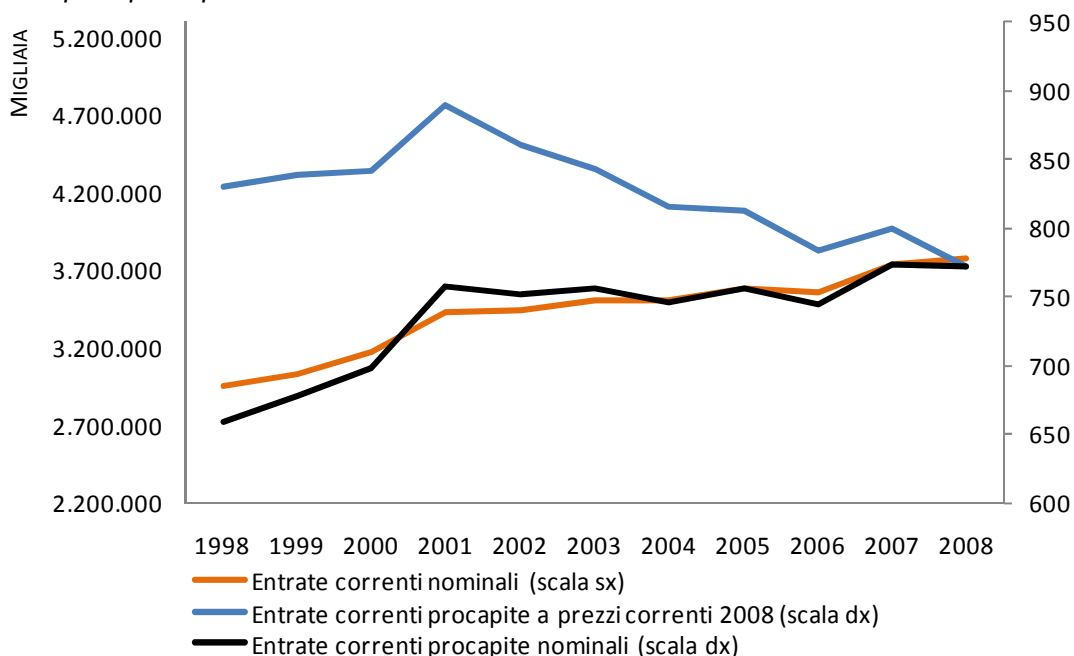
Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno.

⁷ Si vedano a riguardo il IX e X Rapporto Nobel.

Il grafico 2.1 mette in evidenza l'andamento delle entrate correnti procapite per i Comuni veneti dal 1998 al 2008: si parte nel 1998 con un valore di circa 830 € procapite (a prezzi correnti 2008) per arrivare nel 2001 a circa 890 €; dopo il 2001 inizia una costante diminuzione fino ai 784 € per cittadino nel 2006, con il 2007 che vede ricrescere le entrate a 800 € e una successiva diminuzione nell'ultimo anno della serie storica (2008) a 772 € procapite. Il dato del 2008 è il più basso dell'intera serie storica.

Il grafico 2.2 ci permette di puntualizzare un concetto importante che vale per tutte le analisi svolte all'interno di questo Rapporto, ovvero che l'andamento del valore procapite dipende da tre fattori: l'andamento delle risorse (nominali) oggetto dell'analisi, l'andamento demografico del soggetto dell'analisi, e per ultimo, l'inflazione del periodo di riferimento.

Grafico 2.2 Le entrate correnti dei Comuni veneti dal 1998 al 2008: confronto tra entrate nominali, procapite e procapite a prezzi correnti 2008.



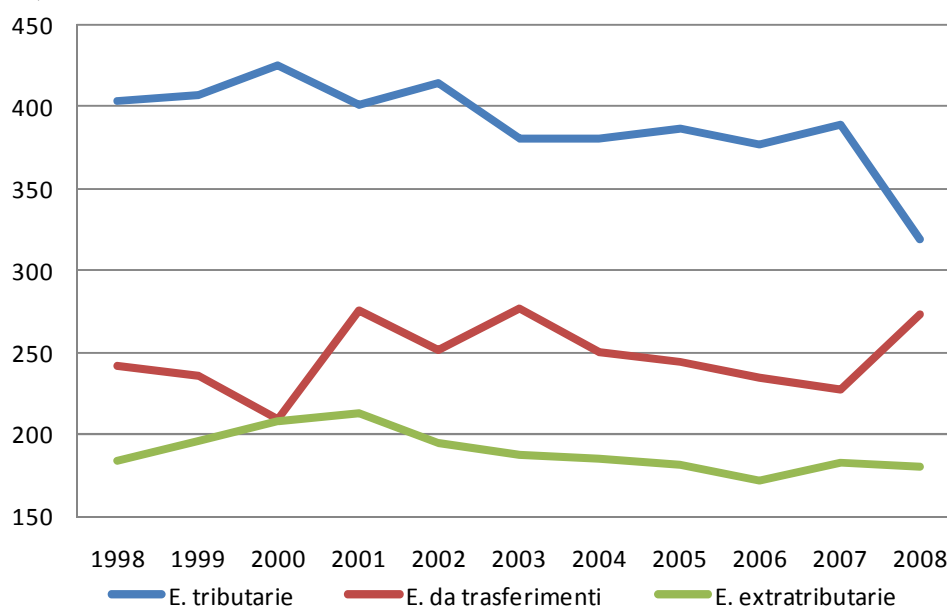
Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno.

Il confronto dei dati di bilancio in termini assoluti (così come sono iscritti a bilancio) non permetterebbe il confronto tra realtà comunali molto differenti dal punto di vista dimensionale. Per superare questa difficoltà si adotta una tecnica di standardizzazione sul valore procapite, calcolato come il rapporto tra la voce di bilancio e la numerosità della popolazione. Il valore procapite evidentemente non è influenzato solo dall'andamento del numeratore (nel caso del grafico 2.1: le entrate correnti totali), ma anche dal denominatore (la popolazione). A risorse totali invariate, corrisponde un andamento procapite in diminuzione se la popolazione cresce (e viceversa). Per comprendere come l'andamento si modifichi si veda nel grafico 2.2 la linea nera (entrate correnti nominali) a confronto con la linea arancione (entrate correnti nominali procapite). Un terzo fattore che influenza l'andamento e permette un confronto più veritiero nel tempo, è l'inflazione. Sappiamo che se confrontiamo due somme monetarie in due tempi diversi il loro potere

d'acquisto non è lo stesso (banalmente: con 100 € di oggi si comprano meno beni e servizi che con 100 € di ieri). Per evitare un confronto solo nominale e quindi non reale, si ricorre come prassi consolidata al confronto per prezzi correnti: per considerare l'effetto dell'inflazione, si valutano le somme passate al valore della moneta attuale. Di conseguenza, l'andamento della curva nera nel grafico 2-2 diventa quello della curva azzurra: è questa che misura la "vera" curva delle entrate dei Comuni nel decennio considerato.

Possiamo meglio comprendere le ragioni dell'andamento delle entrate visto nel grafico 2.1, andando ad analizzare le diverse componenti delle entrate correnti, ovvero le entrate tributarie, le entrate da trasferimenti e le entrate extratributarie⁸. Come si può notare dal grafico 2.3 le entrate tributarie, che sono la tipologia di entrata corrente principale per i Comuni veneti, hanno un andamento in costante calo; le entrate da trasferimenti, invece, hanno un andamento più variabile, con una forte crescita tra il 2000 e il 2001 per poi, dopo il 2003, iniziare un lieve ma costante calo interrotto solo dal brusco aumento del 2008; le entrate extratributarie segnano una crescita tra il 1998 al 2001 per poi registrare un costante calo.

Grafico 2.3 Le entrate correnti procapite dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 per titoli di bilancio (prezzi correnti 2008)



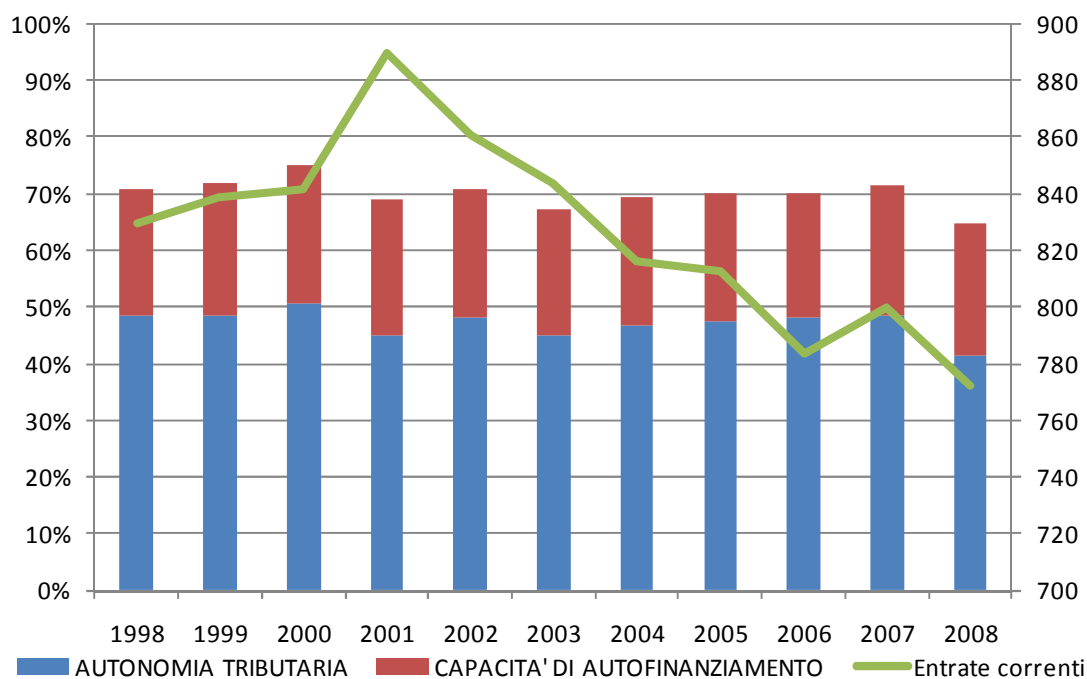
Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno.

⁸ La compartecipazione Irpef, dalla sua introduzione nel 2002, si è caratterizzata per una confusione di attribuzioni al bilancio di entrata dei Comuni. In alcuni casi è stata inserita tra le entrate del titolo I, ovvero nelle entrate di tipo tributario (imposte e tasse); in altri casi tra le entrate del titolo II, ovvero le entrate trasferite. Di fatto la compartecipazione Irpef è da considerarsi un vero e proprio trasferimento essendo l'amministrazione centrale che ridistribuisce secondo una percentuale prefissata parte dell'IRPEF raccolta territorialmente, in questo caso a livello comunale. Il Comune, quindi, gestisce la somma in maniera derivata non avendo nessuna autonomia nel poter determinare il valore di tale imposta. Per questo motivo ci pare opportuno sottrarre la compartecipazione IRPEF dal titolo I e sommarla al titolo II, ovvero le entrate da trasferimenti dei livelli superiori di governo. È importate ribadire che una diversa distribuzione della compartecipazione all'IRPEF modifica certamente i valori tra i titoli di entrata (e quindi tra le fonti di finanziamento), ma non aumenta l'autonomia impositiva dei Comuni, anzi rende questi ultimi più dipendenti dalle decisioni assunte centralmente. Di recente una nota Ministeriale ha disposto che una parte della compartecipazione Irpef venga contabilizzata all'interno del Titolo II (trasferimenti).

Da notare l'andamento "convergente" nel 2008 di entrate tributarie e entrate da trasferimenti: le prime calano bruscamente, le seconde aumentano notevolmente. Ciò è dovuto al provvedimento (decreto legge 93/2008) sull'Ici prima casa che ha trasformato il gettito dell'imposta in trasferimento statale (per un maggiore approfondimento si veda il Focus 1).

L'andamento delle varie tipologie di entrate, oltre ad influenzare l'importo complessivo delle entrate correnti, influenza anche l'autonomia finanziaria delle amministrazioni comunali. L'autonomia finanziaria dei Comuni è generalmente misurata attraverso un indice costruito mettendo al numeratore le entrate proprie a disposizione degli enti (entrate tributarie ed extratributarie) e al denominatore l'insieme delle entrate correnti derivanti dalla gestione ordinaria, ottenute sommando alle entrate proprie quelle dai trasferimenti correnti. Tale indice, nel fornire una misura diretta dell'autonomia delle amministrazioni comunali nella realizzazione delle entrate, dà indirettamente anche una misura dell'indipendenza dai trasferimenti correnti provenienti dai livelli superiori di governo, in primis lo Stato. L'indice comunemente viene suddiviso in due componenti: l'autonomia tributaria e la capacità di autofinanziamento. La prima ci consente di comprendere in quale misura le entrate correnti dell'ente discendono dalla sua capacità impositiva, mentre la seconda evidenzia il contributo alle entrate correnti delle entrate correlate alla prestazioni di servizi, alla gestione del patrimonio e all'attività finanziaria. Il grafico 2.4 ci permette di valutare come l'autonomia finanziaria, nelle sue due componenti, sia variata durante il decennio considerato.

Grafico 2.4 La autonomia finanziaria (scala di sinistra) e le entrate correnti procapite (scala di destra) dei Comuni veneti dal 1998 al 2008



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

La capacità di autofinanziamento è rimasta sostanzialmente stabile con valori che oscillano tra il 25% del 2000 e il 22% del 2006; il cambiamento significativo lo registra l'autonomia

tributaria che, dopo aver raggiunto il suo livello massimo nel 2000 (50,5%), registra una forte contrazione nel 2001 (45%), per poi sostanzialmente risalire fino al 2007 (48,6%) con conseguente brusco calo nel 2008 (41,3%).

Da sottolineare che mentre il calo del 2001 era contestuale ad un aumento complessivo delle entrate correnti, il calo dell'autonomia finanziaria, e in particolare tributaria, del 2008 avviene in presenza di un calo complessivo delle entrate correnti procapite (grafico 2.4). L'andamento dell'indice dell'autonomia del 2008 è la conseguenza del provvedimento che ha abolito l'ICI sulla prima casa, trasformando, di fatto, quel gettito di imposta in un trasferimento erariale: questo evidentemente comporta una diminuzione dell'autonomia dell'ente comunale che nel caso dell'imposta poteva decidere aliquote (all'interno di una forbice), detrazioni ed esenzioni, mentre nel caso del trasferimento non può che rispettare decisioni prese da altri.

2.2 Le classi demografiche

Analizzata la serie storica, focalizziamo lo sguardo sull'ultimo anno a nostra disposizione, il 2008. Per permettere un maggior dettaglio, e quindi uscendo dalla logica della "semplice media regionale", analizziamo le entrate correnti del 2008 suddividendo i Comuni veneti per classi demografiche.

Tabella 2.1 Entrate correnti procapite. Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008). Tra parentesi la deviazione standard.

Anno 2008	Meno di 2000 (A)	Tra 2001 e 5000 (B)	Tra 5001 e 10000 (C)	Tra 10001 e 20000 (D)	Tra 20001 e 60000 (E)	Oltre i 60000 (F)
ENTRATE TRIBUTARIE	335,9 (245,1)	304,3 (151,4)	252,6 (169,4)	273,5 (139,0)	296,3 (125,4)	479,2 (263,0)
<i>di cui</i>						
ICI	189,9 (191,0)	168,9 (109,3)	158,2 (142,6)	170,5 (90,9)	164,7 (70,5)	201,0 (22,4)
Addizionale IRPEF	44,8 (24,7)	44,5 (23,9)	44,8 (28,5)	51,8 (25,6)	71,3 (31,6)	50,7 (42,3)
Tasse	80,9 (69,1)	68,8 (52,9)	21,8 (41,9)	23,5 (67,0)	28,2 (46,5)	1,0 (1,2)
ENTRATE DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	306,1 (118,0)	241,6 (65,7)	188,6 (48,6)	197,5 (39,2)	243,1 (47,6)	504,3 (154,5)
<i>di cui</i>						
Trasferimenti dallo Stato	235,6 (79,8)	191,3 (40,0)	150,2 (33,6)	160,0 (36,3)	191,9 (30,2)	311,7 (57,2)
Trasferimenti dalla Regione (comprese funzioni delegate)	33,3 (58,0)	24,9 (33,4)	18,5 (21,0)	20,1 (11,0)	32,3 (19,8)	165,9 (99,7)
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	224,7 (297,4)	156,7 (141,5)	122,9 (83,0)	130,7 (71,4)	166,7 (62,9)	328,7 (80,7)
<i>di cui</i>						
Proventi dei servizi pubblici	101,2 (231,9)	74,3 (83,7)	65,7 (53,5)	68,9 (49,2)	88,7 (45,4)	110,8 (31,3)
TOTALE ENTRATE CORRENTI	866,7 (340,8)	702,5 (192,0)	564,1 (234,0)	601,7 (172,1)	706,2 (147,5)	1.312,2 (557,0)

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

La tabella 2.1 ci permette di entrare più nel dettaglio delle entrate correnti, evidenziando le voci principali all'interno dei vari titoli di bilancio come valore medio dei Comuni per ogni classe demografica. Il numero tra parentesi vicino ad ogni valore di bilancio è la *deviazione standard*: tale valore ci permette di comprendere quanto varia il valore di quella determinata voce di bilancio tra Comune e Comune all'interno della stessa classe demografica⁹.

Le entrate correnti totali sono molto alte nei Comuni sopra i 60 mila abitanti con un valore di 1312,2 € procapite, anche se la variabilità è molto elevata come mostra il valore della deviazione standard; la classe demografica che accerta valori più bassi è quella dei Comuni tra i 5 mila e 10 mila abitanti (564,1 € procapite). I Comuni piccoli (meno di 2 mila abitanti) accertano in media 866,7 € procapite.

Se andiamo ancor più nel dettaglio è da notare che l'ICI nel 2008 non presenta grandi differenze tra i vari valori medi delle classi demografiche, anche se all'interno di ogni classe la variabilità risulta elevata, con l'unica eccezione della classe demografica dei Comuni più grandi (sopra i 60 mila abitanti). Si va dai 201 € per cittadino dei Comuni più popolosi ai 158,2 € dei Comuni tra 5 mila e 10 mila abitanti.

Analoghe considerazioni si possono fare per l'addizionale comunale all'Irpef con valori che oscillano tra i 44 € e i 51 € procapite, con l'eccezione dei Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti che registrano il valore più elevato con 71,3 € procapite.

In entrambi i casi (ICI e addizionale comunale all'Irpef) bisogna precisare che registriamo come risultato gli effetti di due componenti: la ricchezza del territorio (le basi imponibili) e le aliquote applicate. Questi due fattori influenzano direttamente e congiuntamente il gettito dei due tributi.

La variabilità per quanto riguarda le tasse è molto elevata sia all'interno alle classi, sia tra di esse. I valori sono inversamente correlati alla dimensione demografica: si passa, infatti, da un valore praticamente nullo (1 €) per i Comuni sopra i 60 mila abitanti, a valori tra i 20 e i 30 € procapite delle tre classi demografiche dei Comuni di dimensioni medie (classi demografiche C, D e E), per poi arrivare a valori più consistenti (rispettivamente 68,8 € e 80,9 € procapite) per i Comuni tra i 2 mila e 5 mila abitanti e per i Comuni sotto i 2 mila abitanti. Si ricorda che all'interno di questa voce il bilancio comprende la tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubbliche, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu) e la voce residuale "altre tasse". La voce principale è la Tarsu ed è questo il motivo di valori così differenziati. Infatti la Tarsu (disciplinata dal D. lgs n. 507/93, con le successive modifiche) doveva essere gradualmente sostituita dalla tariffa di igiene ambientale (Tia) successivamente alla sua istituzione (D. lgs. 22/97). L'iter però si è interrotto e attualmente la situazione è congelata. Alcuni Comuni applicano ancora la Tarsu e altri sono invece passati alla Tia (che in quanto tariffa viene contabilizzata all'interno del titolo di bilancio entrate extratributarie, tra i proventi dei servizi pubblici). I dati presentati

⁹ La deviazione standard o scarto quadratico medio è un indice di dispersione (vale a dire una misura di variabilità di una popolazione o di una variabile casuale) derivato direttamente dalla varianza, ma che ha la stessa unità di misura dei valori osservati (mentre la varianza ha come unità di misura il quadrato dell'unità di misura dei valori di riferimento). La deviazione standard misura la dispersione dei dati intorno al valore atteso. Quando la deviazione standard è alta il dato medio diventa meno affidabile perché peggio rappresenta il fenomeno in considerazione.

sembrano presupporre che i Comuni che applicano principalmente la tariffa siano quelli più grandi, mentre i Comuni meno popolosi in gran parte applicano ancora la Tarsu.

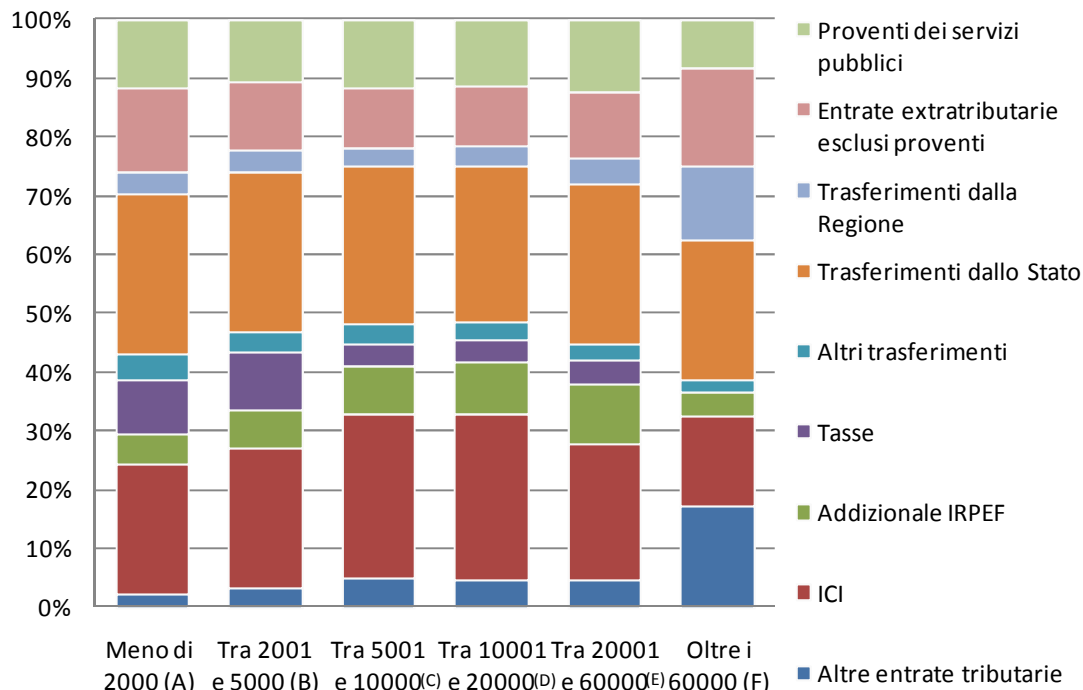
La variabilità risulta ridotta all'interno delle varie classi demografiche per le entrate da trasferimenti, con i Comuni oltre i 60 mila abitanti e quelli più piccoli che hanno accertamenti più elevati (rispettivamente 504,3 € procapite e 306,1 € procapite) mentre il valore più contenuto è per i Comuni tra i 5 mila e i 10 mila abitanti con 188,6 € procapite di media. All'interno delle entrate da trasferimenti è da notare il valore dei trasferimenti regionali particolarmente alto per Comuni oltre i 60 mila abitanti con 166 € procapite, contro i valori molto più contenuti degli altri Comuni (tra 18,5 € e i 33,3 € procapite).

Le entrate extratributarie rispecchiano la schema fin qui visto con i Comuni più grandi e quelli più piccoli che registrano i valori più elevati: rispettivamente 328,7 € e 224,7 € procapite. Nel caso dei Comuni sotto i 2 mila abitanti il valore presenta però un elevatissima variabilità a rappresentare situazioni molto differenti all'interno della stessa classe. La media dei Comuni delle altre classi demografiche è tra i 122,9 € procapite e i 166,7 € procapite.

La voce "proventi dei servizi pubblici", che rappresenta una categoria delle entrate extratributarie, risulta essere abbastanza omogenea tra le vari classi demografiche, dai 65,7 € (classe demografica C) ai 110,8 € (classe demografica F), mentre è fortemente variabile all'interno delle classi, come evidenziano i valori molto alti di deviazione standard. La poca variabilità tra classi non spiega le differenze del totale della voce relativa alle entrate extratributarie. Questa può essere spiegata da altre voci di bilancio come gli utili e dividendi da società partecipate (significativi per i Comuni più grandi), gli interessi su anticipazioni o crediti e altri proventi.

Il grafico 2.5 ci permette di vedere quanto le varie tipologie di entrate pesano all'interno delle entrate complessive per ogni classe demografica. Le situazioni più evidenti sono il maggior peso relativo dei trasferimenti regionali per i Comuni oltre i 60 mila abitanti, che peraltro registrano un peso nullo per quanto riguarda le "tasse". Altra particolarità è il peso delle "altre entrate tributarie" per i Comuni più grandi. Il dato è interessante e trova spiegazione nel peso che queste entrate hanno per il Comune di Venezia. Infatti all'interno di questa voce il Comune di Venezia contabilizza le entrate che provengono dal Casinò di sua proprietà. Questo dato rende particolare il caso di Venezia e, in qualche misura, influenza la media dell'intera classe. Questo è uno dei motivi per cui abbiamo deciso, all'interno di questo Rapporto, di dedicare un apposito spazio ai Comuni capoluogo di Provincia.

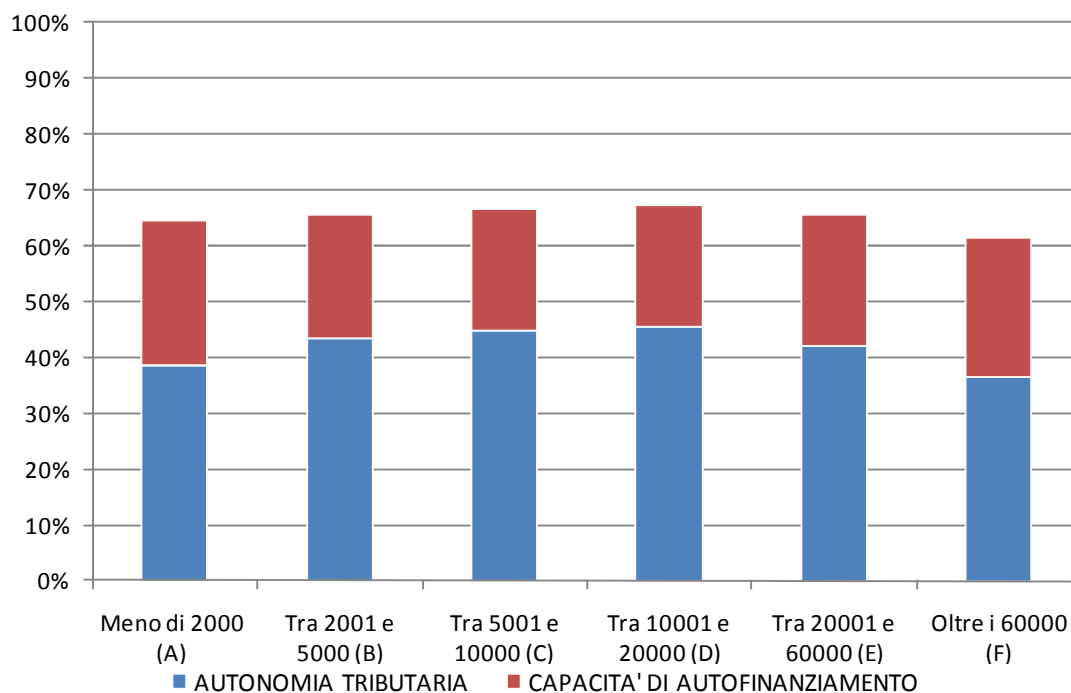
Grafico 2.5 *Composizione % delle entrate correnti. Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)*



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Concludiamo l'analisi delle entrate correnti per classi demografiche proponendo la lettura del grafico 2.6 in cui viene rappresentato il livello di autonomia finanziaria delle varie classi demografiche. Le differenze sono lievi, con la classe demografica C (tra 5 mila e 10 mila abitanti) che presenta l'autonomia finanziaria più elevata con un valore di circa il 67% e i Comuni più grandi che invece hanno l'autonomia più contenuta, circa il 62%, soprattutto a causa di una relativa più bassa autonomia tributaria.

Grafico 2.6 *L'autonomia finanziaria dei Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)*



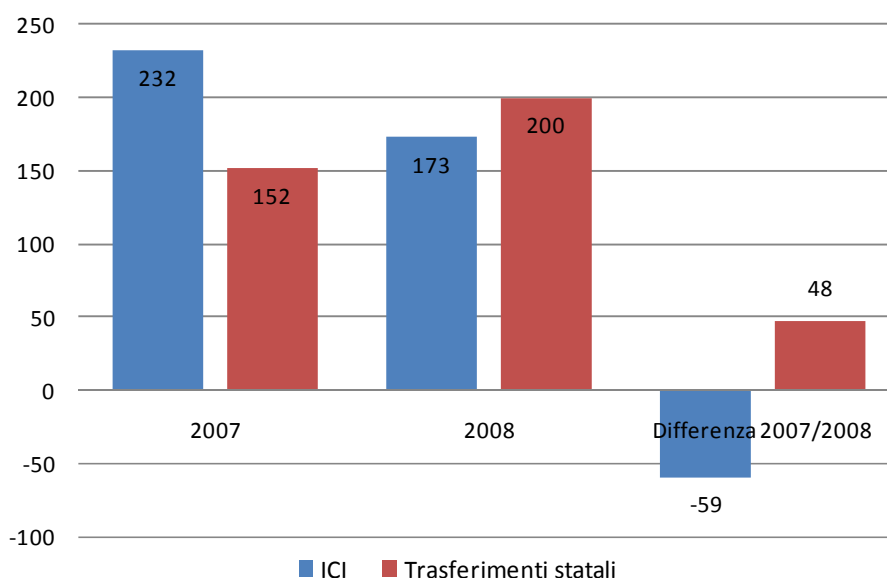
Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

FOCUS 1 – L'abolizione Ici

Nel 2008 con il decreto legge 93 l'Ici sulla prima casa è stata abolita: il gettito riferito alla prima casa che dall'imposta entrava nelle casse comunali è stato sostituito da un trasferimento statale. Come abbiamo già sottolineato (paragrafo 2.1) ciò comporta una diminuzione di autonomia impositiva da parte del Comune. Infatti se sino al 2008 il Comune poteva decidere, entro i termini previsti dalla legge, aliquota e deduzione sulla prima casa, ora, applicato il provvedimento, l'amministrazione comunale non può più manovrare quella parte di entrata in nessun modo, essendo diventato un trasferimento statale. Un altro aspetto è delicato: i Comuni che in passato hanno mantenuto bassa l'aliquota e/o alte le deduzioni si trovano svantaggiati in quanto incassano "trasferimenti per compensazione Ici" inferiori rispetto ai quei Comuni che, invece, prevedevano alte aliquote e/o basse deduzioni. È evidente che il provvedimento non ha premiato i Comuni che hanno attuato politiche finalizzate ad agevolare i proprietari di prima casa.

L'aspetto su cui vogliamo soffermarci ulteriormente è quello di valutare la situazione prima e dopo il provvedimento vedendo, nel complesso, se le risorse trasferite equivalgono o meno al gettito Ici prima casa. Abbiamo misurato, come si può vedere dal grafico F1.1, il gettito Ici del 2007, quindi comprensivo di prima casa, e quello del 2008, a provvedimento applicato; lo stesso abbiamo fatto con i trasferimenti statali. Vi è una differenza significativa: il gettito Ici in media è calato di 59 € procapite, mentre i trasferimenti statali sono aumentati in media di 48 € procapite.

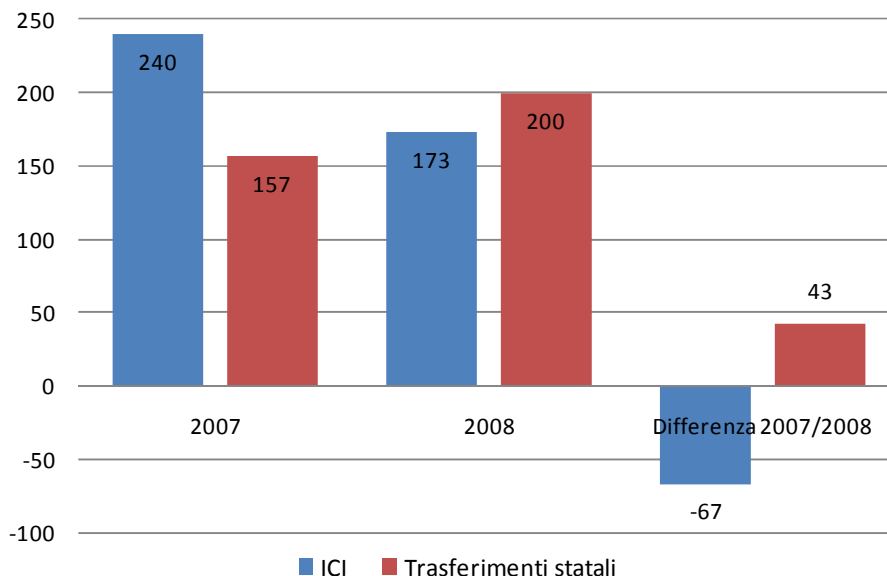
Grafico F1.1 Entrate procapite da ICI e trasferimenti statali prima (anno 2007) e dopo (anno 2008) l'abolizione dell'ICI prima casa. Comuni veneti.



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

Ancora più interessante **osservare i dati a prezzi correnti 2008** (grafico F1.2), considerando **l'effetto dell'inflazione**: la situazione peggiora, con i Comuni veneti che vedono ridursi di 67 € procapite (a prezzi correnti 2008) il gettito Ici e aumentare di 43 € procapite (a prezzi correnti 2008) i trasferimenti statali.

Grafico F1.2 Entrate procapite da ICI e trasferimenti statali prima (anno 2007) e dopo (anno 2008) l'abolizione dell'ICI prima casa. Comuni veneti - prezzi correnti 2008.



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

Nella tabella F1.1, invece, vediamo l'effetto del provvedimento considerando i Comuni veneti suddivisi per classe demografica.

Tabella F1.1 Entrate procapite da ICI e trasferimenti statali prima (anno 2007) e dopo (anno 2008) l'abolizione dell'ICI prima casa. Comuni veneti per classi demografiche - a prezzi correnti 2008.

		2007	2008	Differenza
Meno di 2000 (A)	ICI	233,3	189,9	-43,4
	Trasferimenti statali	208,0	235,6	27,6
Tra 2001 e 5000 (B)	ICI	215,8	168,9	-46,9
	Trasferimenti statali	163,8	191,3	27,5
Tra 5001 e 10000 (C)	ICI	217,0	158,2	-58,7
	Trasferimenti statali	115,2	150,2	35,0
Tra 10001 e 20000 (D)	ICI	225,0	170,5	-54,5
	Trasferimenti statali	127,2	160,0	32,8
Tra 20001 e 60000 (E)	ICI	228,2	164,7	-63,5
	Trasferimenti statali	150,9	191,9	41,0
Oltre i 60000 (F)	ICI	311,5	201,0	-110,5
	Trasferimenti statali	231,4	311,7	80,2

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

La diminuzione dei gettito Ici procapite (e, ricordiamo, in questo caso a prezzi correnti 2008) è direttamente correlata con la dimensione demografica: i Comuni più piccoli (A) “perdono” 43,4 € procapite, crescendo fino ai Comuni più grandi (F) che registrano una contrazione attorno ai 110 € procapite. L’aumento dei trasferimenti è pressoché proporzionale alla diminuzione Ici, ma sempre con una differenza contenuta e compresa tra i 15 € circa (nel migliore dei casi) e i 30 € (nel peggiore dei casi).

Bisogna precisare che, utilizzando i dati aggregati per i trasferimenti, la valutazione deve tener presente che stiamo considerando variabili non strettamente correlate; infatti i trasferimenti possono essere diminuiti o aumentati indipendentemente dalla compensazione dell’Ici prima casa.

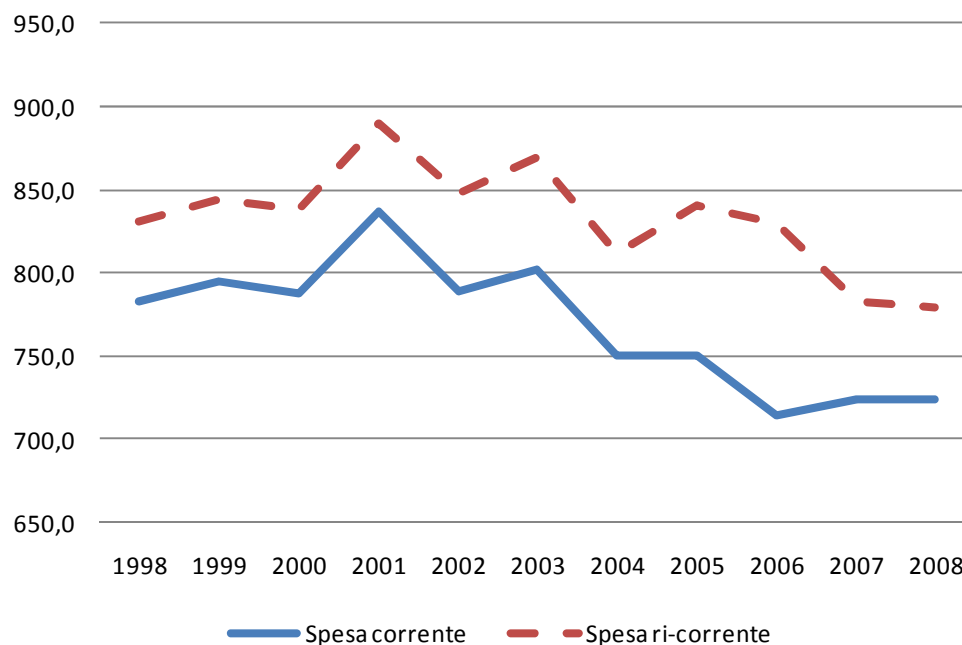
È evidente però che nel complesso, tra il 2007 e il 2008, comunque i Comuni hanno perso risorse perché la diminuzione dei gettito Ici non viene totalmente compensata dall’aumento dei trasferimenti statali.

Capitolo III – Le spese correnti dei Comuni veneti

3.1 La serie storica

Come si può vedere dal grafico 3.1 l'andamento delle spese correnti procapite è dal 2001 in sostanziale diminuzione. Si è passati infatti da un valore di 837 € procapite nel 2001 ad un valore per il 2008 di 724 € procapite, con una variazione di circa 113 € in 7 anni. Nel grafico si può anche osservare la spesa ri-corrente, ovvero la spesa corrente più le spese di rimborso mutuo e prestiti. L'andamento è molto simile a quello della spesa corrente con l'unica eccezione degli anni 2005 e 2006 dove la spesa per rimborso mutui e prestiti è stata più sostenuta e, di conseguenza, la spesa complessiva aumenta. I valori in controtendenza del 2005 e del 2006 sono da correlare alla rinegoziazione del debito comunale che molte amministrazioni hanno svolto in quel periodo. Si ricorda che nel 2007 è entrata in vigore la legge finanziaria che vietava l'uso di "derivati" da parte dell'amministrazioni comunali, proprio per evitare (come in alcuni casi è successo) che insieme alla ristrutturazione del debito ci si affidasse a tali strumenti finanziari. In termini di valore procapite la spesa ricorrente passa dai 890 € del 2001 ai 779 € del 2008 (- 110 € procapite).

Grafico 3.1 Le spese correnti procapite dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 (prezzi correnti 2008)



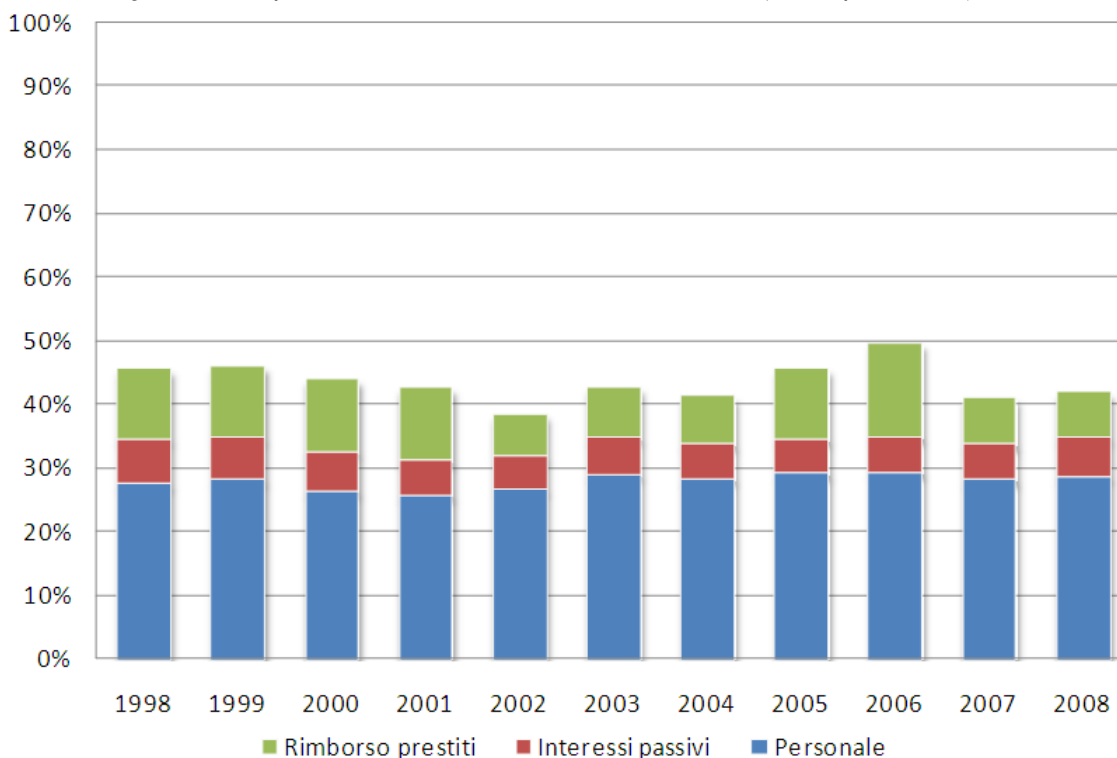
Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Un altro indicatore interessante è la rigidità della spesa, ovvero il peso percentuale delle spese difficilmente comprimibili nel breve periodo (spese per personale, per gli interessi

passivi e per il rimborso mutui e prestiti) sulle entrate correnti. In altre parole l'indicatore ci dà misura di quante entrate siano già vincolate¹⁰ per effetto di obblighi di legge

Il grafico 3.2 ci evidenzia come la rigidità sia sostanzialmente calata dal 1998 al 2002 per poi crescere fino al 2006, anno in cui raggiunge il valore massimo (49,4 %) per poi bruscamente calare nei due anni successivi (40,8 % nel 2007 e 41,7 % nel 2008). I valori particolarmente alti del 2005 e 2006 sono da ricondurre ai già citati provvedimenti che le amministrazioni hanno messo in campo per rinegoziare il debito comunale. Infatti guardando le varie componenti all'interno della rigidità (grafico 3.2) è evidente come sia la componente del rimborso prestiti quella più variabile mentre gli interessi passivi e le spese per il personale rimangono sostanzialmente stabili (nel 2008 28,5% per le spese per il personale e 6% per le spese per interessi passivi).

Grafico 3.2 Rigidità della spesa dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 (valori percentuali)



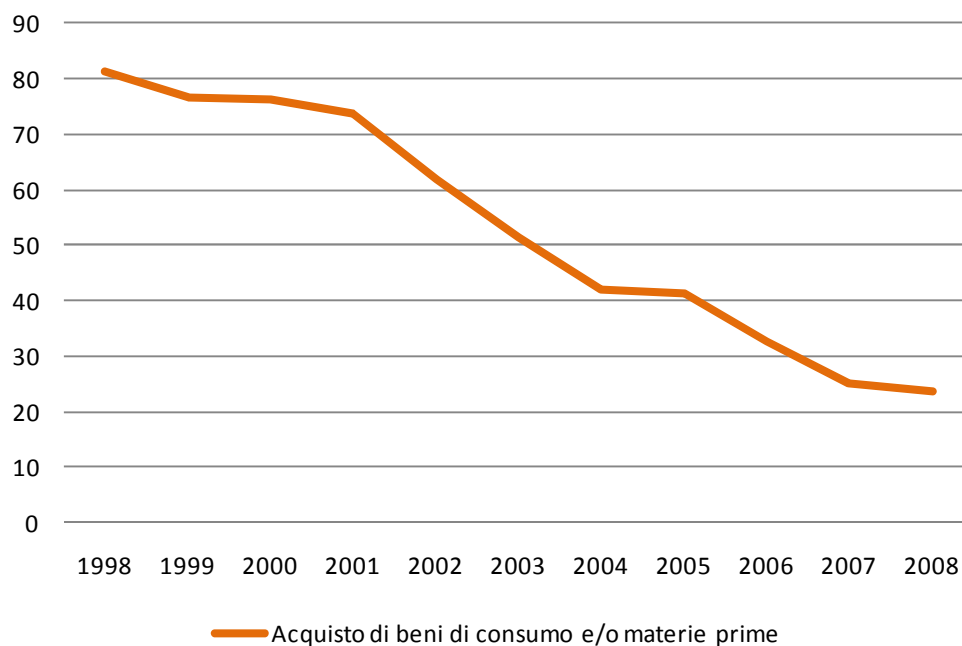
Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Ci pare interessante mostrare l'andamento lungo la serie storica (1998-2008) per quanto riguarda un intervento: la spesa per "acquisto di beni di consumo e/o di materie prime" (grafico 3.3). L'andamento è significativo: in presenza di una spesa che nell'arco della serie storica è diminuita, ma con fasi anche di crescita, la spesa di questo intervento è in netta e costante diminuzione. Dai circa 81 € procapite del 1998 si è arrivati agli 23,6 € per residente del 2008, riuscendo, di fatto, a ridurre del 70% circa la spesa in questo intervento. Tale andamento può essere il risultato di una razionalizzazione della spesa per

¹⁰ La rigidità è un concetto relativo. L'indice qui adottato è quello comunemente usato, ma è evidente che parte della spesa di un ente, anche al di là di quella per il personale, per gli interessi passivi e per il rimborso prestiti, può essere variabilmente vincolata. Pensiamo agli appalti o accordi pluriennali.

le forniture da parte dei Comuni, ma occorre essere ben consapevoli dell'impossibilità di proseguire, con questi risultati, in tale direzione considerando il fatto i livelli raggiunti non sembrano essere ulteriormente comprimibili con gli stessi margini, per lo meno considerando la media regionale.

Grafico 3.3 La spesa procapite per acquisto di beni consumo e/o di materie prime dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 (prezzi correnti 2008)



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

3.2 Le classi demografiche

Così come abbiamo fatto per le entrate ci concentriamo sull'ultimo anno della serie storica a disposizione (2008) e suddividiamo i Comuni veneti per classi demografiche di appartenenza. Come già detto in nota metodologica, riprendiamo, con alcune modifiche, la classificazione adottata nel X Rapporto Nobel, suddividendo i vari servizi all'interno del certificato di bilancio consuntivo per macroaree di intervento.

Osserviamo i livelli di spesa corrente procapite nel 2008 per classi demografiche (tabella 3.1). Abbiamo i Comuni oltre i 60 mila abitanti (classe F) con circa 1268 € procapite, seguiti dai Comuni più piccoli (classe A) con 794,9 €. Più contenuta la spesa per i Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti (F) con 657,7 € procapite e i Comuni della classe demografica B con 644,2 € procapite. La spesa corrente più bassa risulta essere quella dei Comuni tra i 10 mila e i 20 mila abitanti (556,2 € procapite) e di quelli tra i 5 mila e 10 mila abitanti (518,2 €).

Tabella 3.1 Spesa corrente procapite per classi demografiche e peso percentuale delle macroaree di spesa – Comuni veneti (anno 2008)

Anno 2008	Meno di 2000	Tra 2001 e 5000	Tra 5001 e 10000	Tra 10001 e	Tra 20001 e	Oltre i 60000
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
Servizi per il funzionamento amministrativo	37,4%	31,6%	31,4%	28,8%	25,8%	23,1%
Servizi istituzionali	8,9%	9,8%	10,2%	8,9%	8,2%	5,4%
Sicurezza e giustizia	2,4%	3,1%	3,7%	4,4%	6,2%	6,4%
Territorio ambiente e mobilità	15,8%	15,6%	15,4%	16,4%	17,4%	10,9%
Cultura e tempo libero	3,5%	5,1%	6,4%	6,6%	8,2%	7,0%
Welfare	18,4%	20,6%	23,4%	25,3%	23,4%	25,3%
Reti, servizi pubblici ed infrastrutture	11,6%	12,8%	8,2%	7,6%	8,2%	13,0%
Economia comunale	2,1%	1,4%	1,4%	2,0%	2,6%	8,9%
Totale spesa corrente	794,9	644,2	518,2	556,2	657,7	1.268,2

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Se andiamo poi a vedere il peso relativo delle varie macroaree di spesa, i servizi per il funzionamento amministrativo rappresentano la principale area di spesa (con valori tra il 25,8% e il 37,4%) per tutti i Comuni, con l'unica eccezione di quelli più grandi dove prevale la spesa per il Welfare (con il 25,3%). Interessante notare come il peso dei servizi per il funzionamento amministrativo diminuisca all'aumentare della classe demografica, mentre il peso per il welfare tendenzialmente aumenti in relazione diretta. Hanno un peso relativamente importante le spese per il territorio, ambiente e mobilità (tra il 17,4% e il 10,9%), le spese per reti, servizi pubblici e infrastrutture (tra il 13% e il 7,6%) e le spese per i servizi istituzionali (tra il 10,2% e il 5,4%). Da notare come per quest'ultimi il peso relativo per i Comuni particolarmente grandi (F) sia di molto inferiore rispetto agli altri Comuni. Il peso percentuale delle spese per la sicurezza e giustizia risultano influenzate dalla dimensione demografica passando dal 2,4% per i Comuni più piccoli (A) al 6,4% dei Comuni più grandi (F). Andamento simile anche per le spese di cultura e tempo libero, che passano dal 3,5% dei Comuni sotto i 2 mila abitanti (A) al 8,2% dei Comuni tra i 20 mila e 60 mila abitanti (E) per poi diminuire al 7% con i Comuni più grandi (F). L'economia comunale risulta essere relativamente marginale per tutti Comuni (tra l'1,4% e il 2,6%) con l'esclusione dei Comuni più grandi (F) dove questa macroarea pesa quasi il 9%.

Entriamo ora maggiormente nel dettaglio andando ad analizzare ogni macroarea e i suoi servizi.

Tabella 3.2 Spesa procapite per i servizi per il funzionamento amministrativo – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

Anno 2008	Meno di 2000 (A)	Tra 2001 e 5000 (B)	Tra 5001 e 10000 (C)	Tra 10001 e 20000 (D)	Tra 20001 e 60000 (E)	Oltre i 60000 (F)
SERVIZI PER IL FUNZ. AMMINISTRATIVO	298,2 (200,7)	203,6 (60,2)	162,6 (47,1)	160,1 (58,1)	169,4 (55,8)	292,8 (103,0)
<i>di cui</i>						
Organi istituzionali	26,1 (24,6)	17,2 (16,7)	19,0 (15,5)	18,8 (26,3)	18,4 (8,3)	53,2 (36,2)
Segreteria generale, personale e organizzazione	136,2 (118,2)	88,9 (43,0)	62,3 (33,3)	57,8 (26,3)	49,5 (20,2)	39,3 (34,3)
Gestione economica e programmazione	26,9 (37,6)	23,1 (18,8)	18,3 (11,3)	18,5 (10,6)	21,7 (15,1)	78,0 (77,0)
Ufficio tecnico	59,6 (58,0)	44,0 (21,0)	31,6 (12,7)	29,3 (14,2)	29,8 (25,3)	32,7 (22,5)
Altri servizi generali	49,5 (75,1)	30,4 (33,6)	31,4 (28,4)	35,6 (35,3)	50,1 (45,5)	89,6 (55,4)

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

La macroarea di spesa **servizi per funzionamento amministrativo** (tabella 3.2) vede in termine procapite spendere di più i Comuni con meno di 2 mila abitanti (298,2 €), ma con un elevatissima variabilità (come indica la deviazione standard che abbiamo accostato tra parentesi al valore procapite). Seguono, anch'essi con una variabilità elevata, i Comuni oltre i 60 mila abitanti con 292,8 € procapite. Gli altri Comuni presentano valori più contenuti (tra i 203,6 € e i 160,1 € procapite) e anche relativamente meno variabili. Osservando i singoli servizi vediamo che per gli organi istituzionali, partecipazione e decentramento sono i Comuni oltre i 60 mila abitanti a spendere di più, con 53,2 € procapite, mentre gli altri Comuni si attestano tra i 17 € e i 26 € procapite. Il servizio di segreteria generale, personale e organizzazione sembra essere correlato con la dimensione demografica: si passa dai Comuni più piccoli (A) con ben 136,2 € procapite, ai Comuni più grandi (F) con 39,3 € per residente. La gestione economica, finanziaria e programmazione vede i Comuni veneti spendere tra i 18,3 € e i 26,9 € procapite, con l'unica eccezione dei Comuni sopra i 60 mila abitanti che spendono molto di più: 78 € per cittadino. Se invece, osserviamo l'ufficio tecnico possiamo notare come la spesa diminuisca al crescere della classe demografica fino alla classe D, per poi leggermente aumentare per i Comuni tra i 20 mila e i 60 mila e quello sopra i 60 mila. Altri servizi generali, invece, rappresenta una voce consistente all'interno dell'aggregato, avendo come valore più basso i 30,4 € procapite dei Comuni tra i 2 mila e i 5 mila (A) e valore più alto gli 89,6 € procapite dei Comuni più grandi (F)

Passando alla macroarea di spesa **servizi istituzionali** (tabella 3.3) si nota subito che le differenze tra classi demografiche risultano più contenute. L'andamento dell'aggregato sembra esse a U rispetto alla dimensione demografica, andando dai 70,7 € procapite dei Comuni più piccoli (A), fino ai 49,6 € dei Comuni tra i 10 mila e i 20 mila abitanti (D), per

ricrescere nelle classi demografiche successive: 53,8 € procapite per i Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti (E) e 68,7 € per i Comuni più grandi (F). All'interno di questo aggregato hanno valori relativamente più elevati il servizio di anagrafe (tra gli 11,7 € e i 23,8 € procapite) e l'istruzione elementare (tra i 12,3 € e i 17,9 € procapite).

Tabella 3.3 Spesa procapite per i servizi istituzionali – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

Anno 2008	Meno	Tra		Tra		Tra		Tra		Oltre		
	di 2000	2001 e	5001 e	10001 e	20001 e	60000	i	60000				
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)						
SERVIZI ISTITUZIONALI	70,7	(43,5)	63,3	(20,7)	52,7	(13,6)	49,6	(13,5)	53,8	(12,3)	68,7	(11,6)
<i>di cui</i>												
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	11,1	(25,3)	10,6	(9,4)	9,9	(7,4)	10,5	(6,2)	12,3	(5,2)	11,9	(2,3)
Anagrafe	23,8	(20,9)	18,9	(9,5)	13,3	(5,0)	11,7	(4,4)	13,6	(4,6)	17,8	(5,3)
Istruzione elementare	17,9	(13,1)	14,5	(9,6)	14,1	(6,1)	13,6	(6,5)	12,3	(6,0)	17,4	(7,3)
Istruzione media	7,9	(12,5)	11,3	(7,6)	8,9	(4,2)	6,9	(3,7)	6,9	(2,8)	5,2	(1,3)
Istruzione secondaria superiore	0,1	(0,6)	0,2	(1,2)	0,2	(1,2)	0,4	(1,1)	0,8	(2,0)	4,5	(6,9)
Servizio necroscopico e cimiteriale	9,9	(11,1)	7,9	(5,5)	6,3	(3,3)	6,4	(3,5)	7,8	(3,2)	11,9	(9,2)

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Tabella 3.4 Spesa procapite per sicurezza e giustizia – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

Anno 2008	Meno	Tra		Tra		Tra		Tra		Oltre		
	di 2000	2001 e	5001 e	10001 e	20001 e	60000	i	60000				
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)						
SICUREZZA E GIUSTIZIA	19,2	(22,3)	19,7	(18,2)	19,0	(15,0)	24,6	(15,8)	40,9	(21,2)	81,5	(26,0)
<i>di cui</i>												
Funzioni relative alla giustizia	0,0	(0,0)	0,2	(1,6)	0,3	(2,9)	0,5	(1,5)	2,8	(3,3)	12,7	(7,4)
Funzioni di polizia locale	19,1	(22,3)	19,5	(17,7)	18,7	(13,6)	24,1	(15,5)	38,1	(20,2)	68,8	(21,2)

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Vediamo le spese dei Comuni veneti per classe demografica per quanto riguarda la **sicurezza e giustizia** (tabella 3.4). I valori sono molto simili per le tre classi demografiche più piccole (A, B e C) con valori attorno ai 19 € procapite. Aumenta leggermente per i Comuni tra i 10 mila e i 20 mila abitanti (24,6 € procapite), mentre dedicano a questa macroarea valori procapite sensibilmente più alti i Comuni più grandi (classe E e F, con rispettivamente 40,9 € e 81,5 € procapite). Da notare che le funzioni relative specificatamente alla giustizia sono significative sono per i Comuni più grandi (F), cosa che non sorprende essendo queste funzioni svolte pressoché dai soli capoluoghi di Provincia.

Analizziamo le spese comunali per quanto riguarda il **territorio, ambiente e mobilità**. Come si può vedere nella tabella 3.5 l'aggregato registra il valore più basso per i Comuni tra i 5 mila e i 10 mila abitanti (C) con 79,8 € procapite. Più di tutti spendono i Comuni sopra i 60 mila abitanti (F) con 137,7 € procapite, seguiti da quelli più piccoli (A) con 125,5 € procapite. All'interno dell'aggregato per tutti i Comuni il servizio che assorbe maggiori risorse è quello della viabilità con i Comuni sotto i 2 mila abitanti che spendono 63,6 € procapite, mentre i Comuni tra i 10 mila e i 20 mila abitanti spendono 28,9 € per cittadino. La gestione dei beni demaniale e patrimoniale assorbe discrete risorse per tutti i Comuni, in particolare per i Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti (E) con 28 € procapite. L'illuminazione pubblica e servizi connessi assorbe risorse per 27,1 € procapite per i Comuni sotto i 2 mila abitanti, mentre per gli altri Comuni la spesa del servizio è tra i 18 € (classe C) e i 23,3 € (classe F). L'urbanistica e gestione del territorio è un servizio che vede valori di spesa più elevati per i Comuni più grandi (E e F, rispettivamente 18,7 € e 15,4 €), mentre gli altri Comuni spendono tra i 5,9 € (B) e i 10,4 € (D) procapite. Stessa situazione la ritroviamo se osserviamo la spesa per i parchi e servizi per la tutela ambientale del verde con i Comuni sopra i 60 mila abitanti (F) che spendono 34,9 € procapite, seguiti dai Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti (E) che spendono 16,8 €. Gli altri Comuni presentano valori relativamente più contenuti. Da notare come la spesa di questo servizio cresca all'aumentare della popolazione residente.

Tabella 3.5 Spesa procapite per territorio, ambiente e mobilità – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

Anno 2008	Meno	Tra	Tra	Tra	Tra	Oltre
	di 2000	2001 e	5001 e	10001 e	20001 e	i
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
TERRITORIO, AMBIENTE E MOBILITA'	125,5	100,5	79,8	91,2	114,7	137,7
<i>di cui</i>						
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	20,6	21,1	14,9	18,4	28,0	24,6
Viabilità e circolazione stradale	63,6	42,5	30,6	28,9	30,8	35,4
Illuminazione pubblica	27,1	22,5	18,0	19,2	19,2	23,3
Urbanistica e gestione del territorio	6,6	5,9	7,3	10,4	18,7	15,4
Servizio di protezione civile	1,3	1,0	0,7	1,2	1,1	4,0
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde	6,1	7,5	8,4	13,1	16,8	34,9

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

La macroarea di spesa in **cultura e tempo libero** (tabella 3.6) vede i Comuni fino a 20 mila abitanti spendere cifre molto simili (tra 27,6 € dei Comuni più piccoli ai 36,7 € dei Comuni tra i 10 mila e i 20 mila abitanti), per poi aumentare sensibilmente per i Comuni più grandi (E e F), 54,1 € e 88,3 € procapite. Anche in questo caso la spesa sembra essere correlata positivamente con la popolazione. La differenza dell'aggregato si spiegano

andando a osservare quanto spendono le varie classi demografiche nei singoli servizi. Biblioteche, musei e pinacoteche e Teatri e attività culturali sono servizi che assorbono maggiori risorse per i Comuni delle due classi demografiche più grandi. Nel caso dei teatri è ancor più evidente la differenza: 40,1 € procapite per i Comuni sopra i 60 mila abitanti (F) e solo 5,9 € procapite per i Comuni più piccoli (A). Spese molto simili, invece, per lo stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti: si va dai 14,4 € procapite dei Comuni sotto i 2 mila abitanti (A) ai 11,2 € procapite dei Comuni tra i 5 mila e i 10 mila abitanti (C).

Tabella 3.6 Spesa procapite per cultura e tempo libero – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

Anno 2008	Meno di 2000	Tra 2001 e 5000	Tra 5001 e 10000	Tra 10001 e 20000	Tra 20001 e 60000	Oltre i 60000
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
CULTURA E TEMPO LIBERO	27,6	33,0	33,3	36,7	54,1	88,3
<i>di cui</i>						
Biblioteche, musei e pinacoteche	4,7	9,4	8,7	9,6	14,1	29,2
Teatri e attività culturali	5,9	7,1	8,1	10,5	20,3	40,1
Piscine comunali	0,0	0,4	0,2	0,4	2,3	1,6
Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti	14,4	12,3	11,2	12,4	11,5	12,1
Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo	2,5	3,8	5,0	3,9	5,1	5,4

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Tabella 3.7 Spesa procapite per welfare – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

Anno 2008	Meno di 2000	Tra 2001 e 5000	Tra 5001 e 10000	Tra 10001 e 20000	Tra 20001 e 60000	Oltre i 60000
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
WELFARE	146,0	132,4	121,1	140,7	153,7	321,3
<i>di cui</i>						
Asili nido e servizi per l'infanzia	2,9	6,3	7,8	18,1	21,1	62,6
Scuola materna	15,1	14,9	14,6	13,9	12,3	49,3
Assistenza scolastica, trasporto e refezione	36,7	34,4	27,2	32,8	30,2	35,6
Servizi di prevenzione e riabilitazione	1,7	1,7	2,3	2,7	5,6	26,0
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	35,5	17,0	8,3	3,5	2,8	9,2
Assistenza, beneficenza pubb. e serv. alla persona	52,2	57,2	60,4	67,6	79,5	126,4
Edilizia residenziale pubblica e locale	2,0	0,9	0,6	1,9	2,2	12,2

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Soffermiamoci ora sulla spesa per il **welfare** (tabella 3.7). Spicca subito la differenza, rispetto a tutti gli altri Comuni, della spesa in questo settore per i Comuni più grandi (F): 321,3 € procapite. I valori di spesa in welfare per le altre classi demografiche vanno dai 121,1 € dei Comuni tra i 5 mila e 10 mila abitanti (C) ai 153,7 € dei Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti (E). Da notare l'elevata variabilità della spesa per quanto riguarda i Comuni più piccoli (A) come evidenzia il valore di deviazione standard. Se andiamo ad analizzare i vari servizi che compongono l'aggregato troviamo che l'unico servizio che presenta una contenuta variabilità tra le varie classi demografiche è quello della assistenza scolastica, trasporto e refezione, con i Comuni veneti che spendono tra i 27,2 € procapite (C) e i 36,7 € procapite (A). Il servizio di asilo nido risulta fortemente legato alla dimensione del Comune. Infatti i Comuni più piccoli (A) spendono 2,9 € per residente, mentre quelli più grandi (F) spendono ben 62,6 € procapite. Anche nel servizio di scuola materna i Comuni sopra i 60 mila abitanti si distinguono: dedicano a questo servizio 49,3 € procapite rispetto agli altri Comuni che spendono tra i 12,3 € procapite (E) e i 15,1 € procapite (A). Discorso analogo per i servizi di prevenzione e riabilitazione: per i Comuni sotto i 60 mila abitanti non rappresenta una spesa consistente, mentre per la classe demografica sopra i 60 mila abitanti assorbe 26 € per cittadino. Per le strutture residenziali e di ricovero anziani siamo di fronte all'unico caso in cui sono i Comuni più piccoli (A e B) che dedicano più risorse rispetto a quelli più grandi. Infatti sono 35,5 gli euro che vengono spesi dai Comuni sotto i 2 mila abitanti, anche se questa media presenta un'ampia variabilità, mentre gli altri Comuni, fatta eccezione per quelli tra i 2 mila e i 5 mila abitanti (17 €), spendono tutti sotto i 10 € procapite. Il servizio di assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona vede risorse crescenti al crescere della dimensione dei Comuni. I Comuni più piccoli (A) spendono 52,2 € procapite per poi arrivare a 126,4 € procapite nei Comuni più grandi (F).

Tabella 3.8 Spesa procapite per reti, servizi pubblici ed infrastrutture – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

Anno 2008	Meno di 2000 (A)	Tra 2001 e 5000 (B)	Tra 5001 e 10000 (C)	Tra 10001 e 20000 (D)	Tra 20001 e 60000 (E)	Oltre i 60000 (F)
RETI, SERVIZI PUBBLICI ED INFRASTRUTTURE	92,0 (67,9)	82,7 (60,9)	42,7 (60,3)	42,5 (72,6)	54,2 (50,1)	164,6 (126,4)
<i>di cui</i>						
Trasporti pubblici locali e servizi connessi	0,5 (1,7)	1,0 (4,3)	1,8 (8,4)	2,0 (5,0)	13,0 (14,2)	141,6 (104,9)
Servizio idrico integrato	10,3 (22,7)	12,2 (23,6)	11,6 (19,0)	7,6 (9,8)	9,8 (16,5)	6,8 (21,6)
Servizio smaltimento rifiuti	81,1 (60,2)	69,5 (52,1)	29,2 (48,6)	32,9 (69,9)	31,3 (48,4)	16,2 (24,8)

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Osserviamo la spesa per quanto riguarda la macroarea **reti, servizi pubblici ed infrastrutture**. Le differenze sono notevoli in base alla classe demografica. Abbiamo i Comuni più piccoli che spendono 92 € procapite (A) e 82,7 € procapite (B), mentre quelli di medie dimensioni spendono meno di tutti: 42,7 € per residente per i Comuni tra i 5 mila e 10 mila abitanti (C) e 42,5 € procapite per i Comuni tra i 10 mila e 20 mila abitanti (D). I Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti (E), invece, spendono 54,2 € procapite, mentre più di tutti spendono i grandi Comuni (F) con ben 141,6 € procapite. Le motivazioni di tale differenze sono diverse. Il servizio di smaltimento rifiuti presenta valori significativi per i Comuni più piccoli: 81,1 € per i Comuni sotto i 2 mila abitanti e 69,5 € per quelli tra i 2 mila e i 5 mila. Per gli altri Comuni la spesa in questo servizio è attorno ai 30 € procapite, con l'unica eccezione dei Comuni più grandi (F) dove si spende 16,2 €. Situazione molto differente per il trasporto pubblico locale dove la spesa dei Comuni sotto i 20 mila abitanti è molto modesta (sotto i 2 € procapite) e per i Comuni tra i 20 mila e 60 mila abitanti (E) contenuta (13 €): i Comuni più grandi (F), invece, spendono per il servizio ben 141,6 € procapite. Differenze poco marcate, invece, per il servizio idrico integrato: i Comuni veneti spendono dai 6,8 € dei Comuni più grandi (F) ai 12,2 € dei Comuni tra i 2 mila e i 5 mila abitanti (B).

Tabella 3.9 Spesa procapite per l'economia comunale – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

<u>Anno 2008</u>	Meno di 2000 (A)	Tra 2001 e 5000 (B)	Tra 5001 e 10000 (C)	Tra 10001 e 20000 (D)	Tra 20001 e 60000 (E)	Oltre i 60000 (F)
ECONOMIA COMUNALE	16,3 (48,1)	9,0 (26,0)	7,2 (17,7)	10,9 (14,9)	17,0 (20,6)	113,3 (164,0)
<i>di cui</i>						
<i>Funzioni nel campo turistico</i>	7,8 (31,1)	5,1 (19,3)	3,0 (12,7)	3,7 (8,8)	4,1 (14,4)	3,2 (3,7)
<i>Funzioni nel campo dello sviluppo economico</i>	3,2 (19,4)	2,5 (4,8)	3,4 (9,7)	5,2 (6,4)	8,8 (9,0)	12,7 (8,2)
<i>Funzioni relative a servizi produttivi</i>	5,4 (29,7)	1,4 (16,7)	0,7 (2,6)	2,0 (9,9)	4,1 (10,2)	97,4 (152,3)

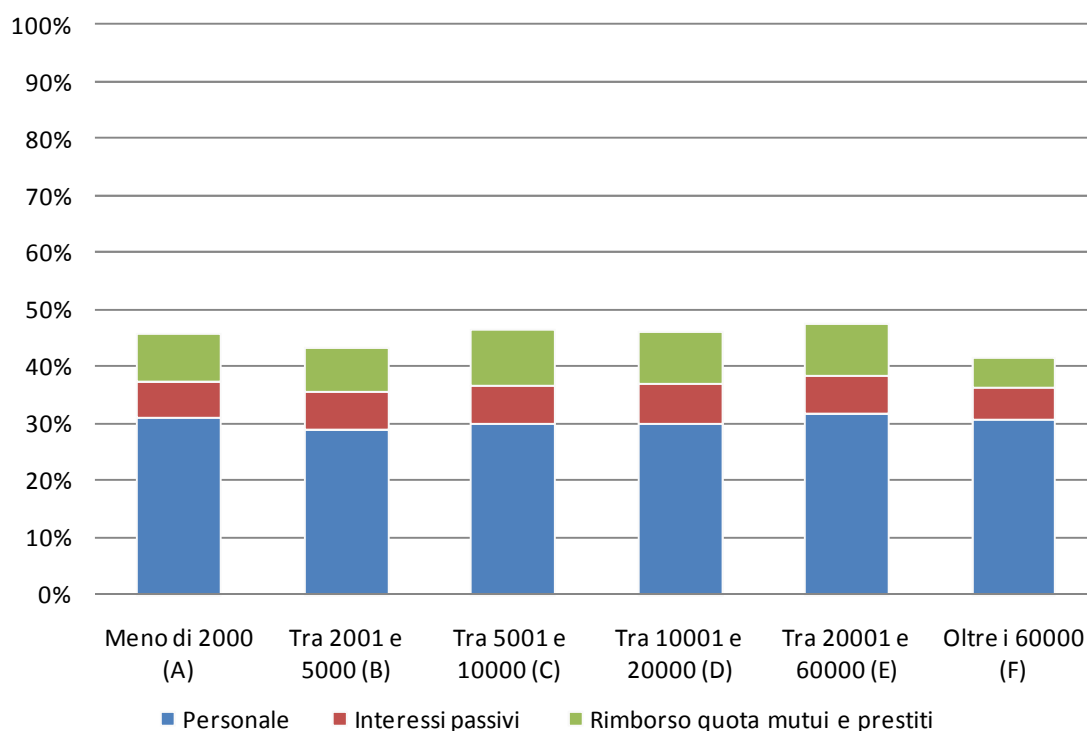
Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

La macroarea dell'**economia locale**, intesa come interventi nel turismo, nello sviluppo economico e nei servizi produttivi non rappresenta una spesa significativa per i Comuni veneti, con l'eccezione dei Comuni più grandi (F) che impiegano in questo settore 113,3 € procapite, concentrati prevalentemente in funzioni relative a servizi produttivi (97,4 € procapite). Per gli altri Comuni, come detto, i valori sono molto contenuti e variano tra i 7,2 € procapite complessivi dei Comuni tra 5 mila e 10 mila abitanti (C) e i 17 € per residente dei Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti (E).

Concludiamo l'analisi della spesa corrente per i Comuni veneti suddivisi in classi demografiche, osservando l'indice di rigidità della spesa corrente (di cui abbiamo già dato un'interpretazione nel paragrafo 3.1).

Le differenze sono contenute, con una rigidità complessiva che va dal valore più basso dei grandi Comuni (F) con il 41,5%, al valore più elevato, ovvero il 47,4%, dei Comuni tra i 20 mila abitanti ai 60 mila abitanti (E). Se osserviamo le componenti della rigidità è interessante notare che la minore rigidità per il personale (28,9%) è quella dei Comuni tra i 2 mila e i 5 mila abitanti (B), mentre la minor rigidità per gli interessi passivi (5,7%) e per la quota di rimborso prestiti (5,2%) è quella dei Comuni più grandi (F).

Grafico 3.4 La rigidità della spesa corrente – Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

FOCUS 2 – Analisi per modalità di intervento della spesa per welfare

In questo quadro di approfondimento focalizziamo la nostra attenzione sulla macroarea di spesa "welfare". Nella tabella 3.7 abbiamo descritto la variabile della spesa per welfare nelle varie classi demografiche dei Comuni; qui andiamo a vedere se persistono differenze in base alla Provincia di appartenenza dei Comuni veneti (tabella F2.1)

Tabella F2.1 Spesa procapite in welfare – Comuni veneti per Provincia (anno 2008)

2008	BL	PD	RO	TV	VE	VI	VR
WELFARE	176,6	148,1	155,8	131,0	242,8	151,7	197,2
<i>di cui</i>							
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	9,2	18,1	15,9	10,0	38,5	20,5	34,0
Scuola materna	15,4	17,7	9,4	9,7	23,7	19,8	37,0
Assistenza scolastica, trasporto e refezione	33,8	24,8	32,4	31,7	37,0	31,0	35,5
Servizi di prevenzione e riabilitazione	4,1	20,4	3,4	2,0	9,8	5,5	1,4
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	57,8	1,6	9,6	2,3	4,8	8,8	11,3
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	55,8	60,7	81,7	73,2	121,6	64,0	75,9
Edilizia residenziale pubblica e locale	0,4	4,7	3,5	2,4	7,4	2,0	2,1

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Considerando la spesa complessiva in welfare, l'analisi mette in evidenza come i Comuni trevigiani registrano il valore procapite medio più basso con 131 €, mentre sono i Comuni della Provincia di Venezia quelli con il valore più elevato, 242,8 €.

È molto più interessante osservare le differenze per quanto riguarda i singoli servizi che compongono la macroarea. La spesa per cittadino dei Comuni bellunesi e trevigiani per quanto riguarda l'asilo nido risulta essere particolarmente bassa, rispettivamente 9,2 € e 10 €. Leggermente di più spendono i Comuni della Provincia di Rovigo (15,9 € procapite), di Padova (18,1 €) e di Vicenza (20,5 €).

Si attestano su valori relativamente più alti i Comuni del veronese e del veneziano (rispettivamente 34 € e 38,5 € procapite). Situazione molto simile anche per il servizio di scuola materna, con i Comuni della Provincia di Rovigo e Treviso che registrano valori più bassi e i Comuni del veronese che spendono una somma quasi 4 volte più elevata.

Differenze molto contenute invece per quanto riguarda l'assistenza scolastica, trasporto e refezione, con la spesa più contenuta (24,8 € per residente) nel padovano, e tutti gli altri Comuni che si attestano su una spesa compresa tra i 31 € e i 37 € procapite. Per i servizi di prevenzione e riabilitazione è degno di nota il valore dei Comuni della Provincia di Padova (20,4 € procapite), particolarmente alto in relazione agli altri. Ancor più evidente è la differenza tra la spesa in strutture residenziali e di ricovero anziani del bellunese (57,8 € procapite) rispetto a tutti gli altri che non vanno oltre gli 11,3 € della Provincia di Verona; in questo caso i dati danno riscontro in maniera chiara di una peculiarità territoriale.

Non ci sono, invece, rilevanti peculiarità se osserviamo gli ultimi due servizi: assistenza, beneficenza e servizi diversi alla persona e l'edilizia residenziale pubblica e locale.

Nel primo caso le differenze sono abbastanza contenute, con l'eccezione dei soli Comuni della Provincia di Venezia, che trova spiegazione considerando la presenza determinante del Comune capoluogo. Nel secondo caso i valori che incontriamo sono molto contenuti.

Proseguendo nella nostra analisi alla ricerca di particolarità territoriali, vediamo i risultati dell'analisi per modalità di intervento.

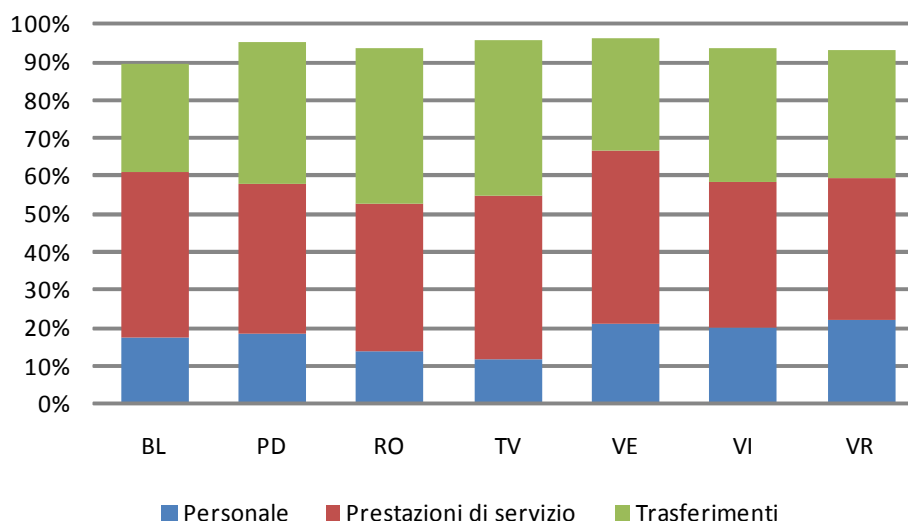
L'analisi della spesa per il welfare per interventi ci consente indirettamente di esplicitare, seppure in prima approssimazione, le formule gestionali prevalenti adottate dai Comuni nell'erogazione di questi servizi:

- *in economia*, in situazioni di maggiore incidenza dell'intervento relativo alla spesa per "personale" dipendente dell'ente;
- *mediante acquisto di servizi da terzi*, in presenza di un'elevata incidenza delle "prestazioni di servizi";
- *mediante sussidi e contributi*, nei casi di prevalenza della voce "trasferimenti"; è opportuno a tale riguardo specificare che i trasferimenti giungono ai cittadini o in via diretta (trasferimenti verso le famiglie) o in via indiretta tramite altre istituzioni, comprese organizzazioni non profit.

Abbiamo confrontato i risultati per Provincia, per analizzare se e quali siano le peculiarità riscontrabili, provando, quindi, ad delineare se esistono differenze di carattere strategico-gestionale.

Il grafico F2.1 ci permette di comprendere quanto pesano i principali interventi (personale, prestazioni di servizi e trasferimenti) all'interno della spesa per il welfare nei Comuni suddivisi per Provincia.

Grafico F2.1 Distribuzione percentuale della spesa per welfare per interventi (personale, prestazioni di servizi e trasferimenti)– Comuni veneti per Provincia (anno 2008)



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

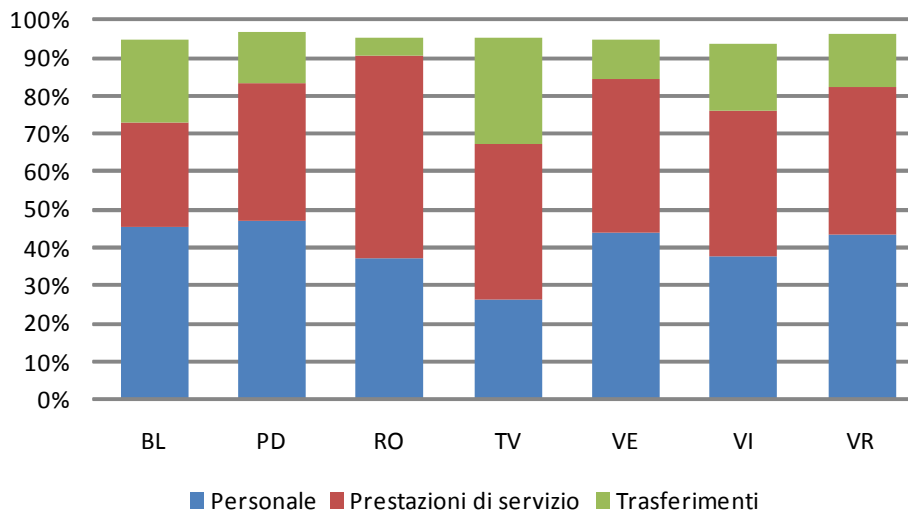
È interessante notare come la spesa per il personale rappresenti l'intervento che incide relativamente meno, a dimostrazione che nel settore welfare la maggior parte di servizi viene erogata attraverso soggetti esterni alla amministrazione.

Le differenze territoriali sono poco marcate, e la cosa è comprensibile in una analisi che si basa su dati medi provinciali, all'interno dei quali le differenze tendono a livellarsi. Tuttavia è interessante osservare che i Comuni trevigiani erogano servizi con minore presenza relativa di personale (11,5%) così come quelli rodigini (14%). Gli altri Comuni veneti registrano valori relativamente più elevati (tra il 17,2 % e il 22,2 %). L'incidenza delle prestazioni di servizi, invece, va da un massimo del 45,7 % (Comuni veneziani) ad un minimo del 37,1 % (Comuni veronesi).

Le maggiori differenze le notiamo nell'incidenza dell'intervento "trasferimenti": i Comuni della Provincia di Belluno erogano il 28,4 % della loro spesa per welfare attraverso questo intervento (su valori simili si attestano anche i Comuni del veneziano con il 29,9 %), mentre i Comuni del trevigiano e del rodigino raggiungono il 40,9%.

Proponiamo di seguito due grafici (F2.2 e F2.3) che riportano la stessa analisi con riferimento a due specifici servizi: asili nido e assistenza, beneficenza e servizi diversi alla persona. I grafici permettono una visualizzazione semplice ed immediata delle differenze.

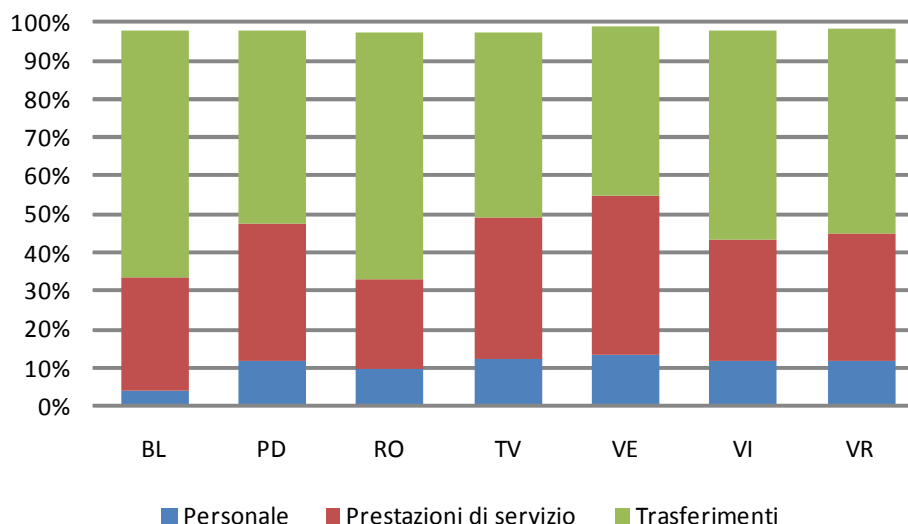
Grafico F2.2 Distribuzione percentuale della spesa per il servizio di asilo nido per interventi (personale, prestazioni di servizi e trasferimenti)– Comuni veneti per Provincia (anno 2008)



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Per gli asili nido, due sono le situazioni particolari: i Comuni della Provincia di Rovigo con un valore molto basso di trasferimenti (5%) e i Comuni della Provincia di Treviso con un valore relativamente contenuto di personale (26,1%). Per quanto riguarda il servizio di assistenza e beneficenza pubblica (grafico F2.3), è subito evidente la relativa scarsa importanza dell'intervento personale e la corrispondente alta incidenza dei trasferimenti. Il servizio è gestito prevalentemente da soggetti terzi all'amministrazione o delegato alle Unità locali socio-sanitarie (buona parte dei trasferimenti sono destinati alle rispettive Ulss).

Grafico F2.3 Distribuzione percentuale della spesa per il servizio di assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona per interventi (personale, prestazioni di servizi e trasferimenti)– Comuni veneti per Provincia (anno 2008).



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

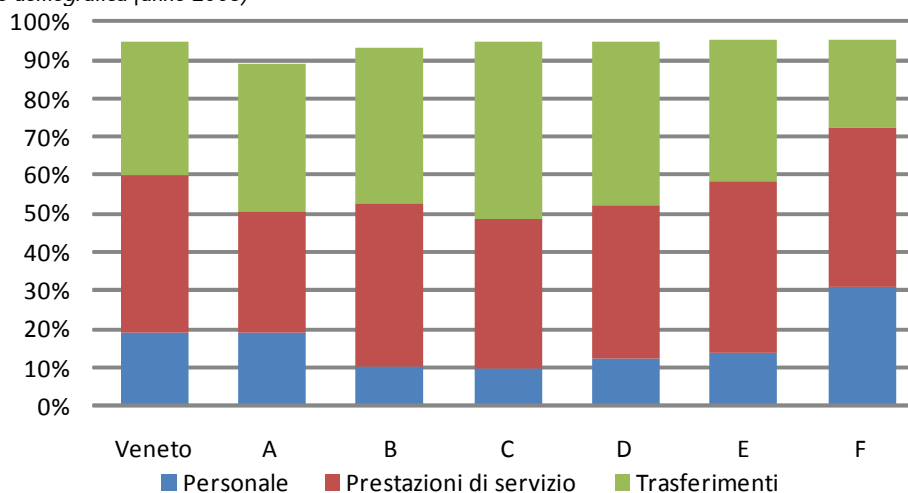
L'analisi mette in evidenza che l'orientamento produttivo¹¹ nel settore welfare, e nello specifico dei servizi di asilo nido e assistenza, beneficenza pubblica e servizi alla persona, da parte dei Comuni non è molto caratterizzato dalla Provincia di appartenenza.

Le differenze ci sono, ma non così determinanti da presupporre un modello "tipico" di servizio in base alla Provincia di appartenenza. In altri rapporti Nobel¹² abbiamo evidenziato che le differenze sono molto più sensibili in base alle caratteristiche socio-economiche del Comune: per esempio, se montano, turistico, Comune centrale e di riferimento per altri territori confinanti, se demograficamente in crescita o ancora se in sviluppo dal punto di vista produttivo.

Una delle caratteristiche che comunque possono influenzare la gestione dei servizi è sicuramente la dimensione del Comune (e quindi la classe demografica di appartenenza).

Proponiamo di seguito lo schema già adottato nelle altre parti del Rapporto, anche al fine di comprendere come la scelta di presentare i dati per classe demografica sia giustificata da differenze riscontrate, anche prevedibili, ma non sempre scontate.

Grafico F2.4 Distribuzione percentuale della spesa per welfare per interventi (personale, prestazioni di servizi e trasferimenti)- Comuni veneti per classe demografica (anno 2008)



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

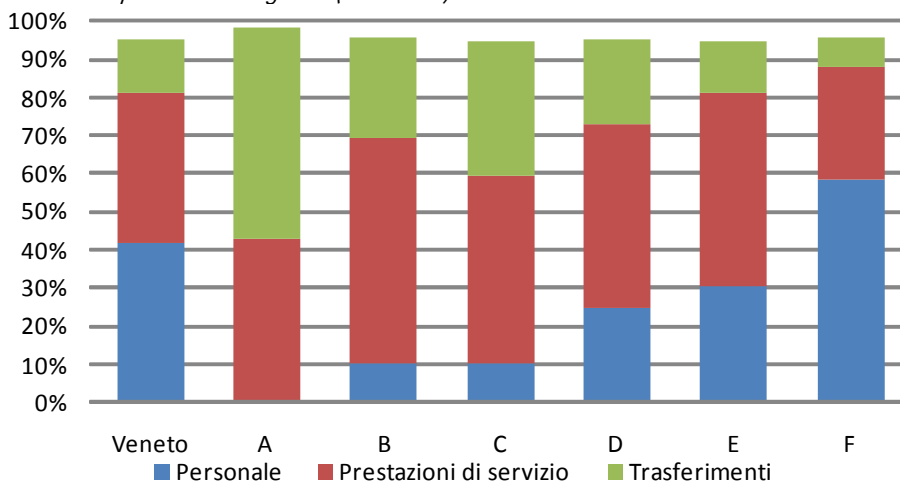
Nel grafico F2.4 possiamo osservare la distribuzione percentuale della spesa per welfare per interventi e, come si può facilmente notare, l'incidenza del personale decresce all'aumentare della popolazione fino alla classe demografica tra i 5 mila e i 10 mila abitanti (C) per poi invertire la tendenza: al crescere della classe demografica cresce anche l'incidenza del personale. Praticamente speculare il ricorso ai trasferimenti monetari: l'incidenza aumenta all'aumentare della classe demografica fino ai 10 mila abitanti (classe C) per poi diminuire all'aumentare della classe demografica.

¹¹ Per orientamento produttivo intendiamo le modalità con cui viene erogato il servizio; come già detto in introduzione dell'approfondimento: se direttamente attraverso personale, o se indirettamente attraverso prestazioni di servizi e trasferimenti monetari.

¹² Si vedano l'VIII, il IX e il X Rapporto Nobel.

Ancor più interessante osservare l'incidenza dei tre principali interventi per quanto riguarda la spesa per il servizio di asilo nido (grafico F2.5). L'incidenza del personale è direttamente correlata con la dimensione comunale, mentre il ricorso ai trasferimenti lo è inversamente. Gli asili comunali sono principalmente concentrati nei Comuni più grandi, mentre gli altri Comuni rispondono al bisogno utilizzando altre forme gestionali.

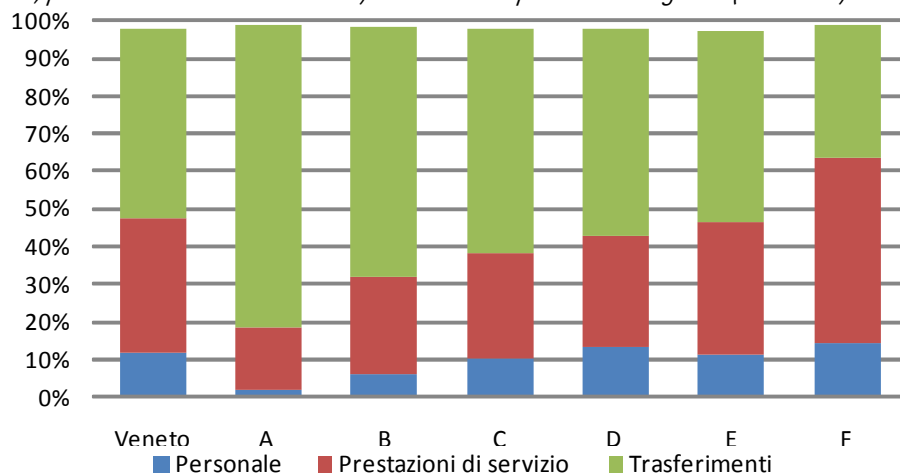
Grafico F2.5 Distribuzione percentuale della spesa per il servizio di asilo nido per interventi (personale, prestazioni di servizi e trasferimenti)– Comuni veneti per classe demografica (anno 2008)



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Caso emblematico sono i Comuni sotto i 2 mila abitanti in cui la spesa per asilo nido viene destinata quasi esclusivamente alle prestazioni di servizi o ai trasferimenti: in altre parole non esistono strutture gestite interamente dal Comune (con proprio personale); i Comuni si affidano a soggetti esterni o contribuiscono economicamente (trasferimenti) al fine di sostenere la frequenza dei bambini in asili privati convenzionati o al di fuori del Comune di appartenenza.

Grafico F2.6 Distribuzione percentuale della spesa per il servizio di assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona per interventi (personale, prestazioni di servizi e trasferimenti)– Comuni veneti per classe demografica (anno 2008).



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Per quanto riguarda il servizio di assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, osservando il grafico F2.6 notiamo che anche in questo caso l'incidenza del personale aumenta al crescere della classe demografica, anche se in tutti i casi risulta relativamente bassa (tra l'1,8% e il 14,3%). Le prestazioni di servizi incidono di più, ma sempre direttamente correlate alla classe demografica: si va dal 16,7% della classe dei Comuni più piccoli (A) al 49,1% della classe dei Comuni più grandi (F). Inversamente proporzionale alla dimensione comunale è invece il ricorso ai trasferimenti monetari: dall'80,2% dei Comuni sotto i 2 mila abitanti (A) al 35,6% dei Comuni sopra i 60 mila abitanti (F).

Capitolo IV - I capoluoghi di Provincia

Analizzando i dati dei Comuni veneti per classi demografiche è subito emerso che i Comuni con oltre 60 mila abitanti, sono soltanto cinque: Padova, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza, tutti con peculiarità dovute al fatto di essere capoluoghi di Provincia. Inoltre, la presenza di Venezia influenza notevolmente la media della classe, essendo un Comune con caratteristiche del tutto particolari dal punto di vista della finanza locale. Ci è parso allora interessante approfondire, in modo più puntuale, la situazione dei Comuni capoluogo proprio per spiegare le grosse differenze all'interno della classe demografica, come dimostrava la deviazione standard relativa alle variabili di bilancio sempre molto alta. In questa parte del Rapporto, quindi, analizzeremo i 7 Comuni capoluogo (recuperando quindi anche il Comune di Rovigo e Belluno che rientrano nella classe demografica E) proprio nel tentativo di evidenziare situazioni differenti all'interno di Comuni che condividono la titolarità di capoluogo di Provincia.

4.1 Le entrate correnti

La tabella 4.1 evidenzia le forti differenze per quanto riguarda le entrate correnti totali: Venezia accerta circa 2045 € procapite, mentre Padova e Verona arrivano a valori poco sopra i 1000 € procapite (rispettivamente 1024,8 € e 1078,7 €). Con valori più contenuti ci sono Treviso (975,6 €), Rovigo (910,2 €) e Vicenza (899,6 €). Il Comune di Belluno, accerta, tra i capoluoghi, le entrate più basse con 760,7 € procapite.

Tabella 4.1 Entrate correnti procapite. I Comuni capoluoghi di Provincia del Veneto (anno 2008).

Anno 2008	BELLUNO	PADOVA	ROVIGO	TREVISO	VENEZIA	VERONA	VICENZA
ENTRATE TRIBUTARIE	266,1	377,9	301,2	326,8	896,4	261,2	298,3
<i>di cui</i>							
ICI	149,8	235,6	153,8	176,0	196,7	189,6	191,9
Addizionale IRPEF	86,0	98,3	107,4	103,4	0,0	45,2	57,4
Tasse	4,1	0,0	7,3	0,3	0,0	3,0	1,0
ENTRATE DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	306,8	399,3	358,7	348,4	730,5	459,7	380,9
<i>di cui</i>							
Trasferimenti dallo Stato	229,0	283,8	237,5	233,8	368,3	330,0	243,4
Trasferimenti dalla Regione (comprese funzioni delegate)	58,5	98,0	93,4	94,5	324,8	102,7	114,8
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	187,9	247,6	250,3	300,3	418,4	357,8	220,5
<i>di cui</i>							
Proventi dei servizi pubblici	40,2	126,0	147,0	167,6	92,4	107,2	93,3
TOTALE ENTRATE CORRENTI	760,7	1024,8	910,2	975,6	2045,3	1078,7	899,6

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Le forti differenze riscontrate si spiegano andando ad osservare i diversi titoli di bilancio: le entrate tributarie, le entrate da contributi e trasferimenti correnti e le entrate extratributarie.

Soffermiamoci su Venezia: il valore di entrate correnti per la città lagunare è superiore agli altri comuni per quanto riguarda tutte e tre i titoli della parte corrente. Questo è dovuto non tanto all'ICI, che risulta essere in linea rispetto agli altri Comuni capoluogo, ma alla voce tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie che "vale" 668,9 € procapite. Queste entrate hanno origine dal Casinò di Venezia di cui il Comune detiene la proprietà: una parte degli incassi del Casinò vengono trattenute come tributo dal Comune. È evidente che questa rappresenta una entrata significativa, tant'è che il Comune di Venezia è l'unico tra i capoluoghi che non applica l'addizionale comunale all'Irpef. Anche i trasferimenti rappresentano un'entrata significativa per Venezia con elevati trasferimenti statali (368,3 € procapite e ancor più elevati trasferimenti regionali (324,8 € procapite): tre volte i trasferimenti regionali di Verona e cinque volte quelli di Belluno.

Per gli altri Comuni è interessante notare come sia Padova ad accertare entrate procapite da ICI più elevate (235,6 €), mentre le più contenute sono quelle del Comune di Belluno (149,8 €). I valori procapite più elevati sono a Rovigo, ma bisogna considerare che è l'unico Comune capoluogo che applica l'aliquota massima di addizionale all'Irpef consentita dalla legge (lo 0,8%). Belluno, Padova e Treviso applicano una aliquota dello 0,6%, mentre Verona dello 0,4% e Vicenza dello 0,3%. Come detto in precedenza, Venezia non applica addizionale comunale all'Irpef.

Anche i valori molto contenuti delle tasse rappresentano una informazione importante: significa che in questi sette Comuni la Tarsu non viene più applicata e che si è passati alla Tia (Tariffa Igiene Ambientale¹³).

I trasferimenti correnti vanno dai 300 € circa del Comune di Belluno ai 400 € circa di Padova, sopra a questa soglia si evidenzia solo, oltre alla già citata Venezia, il Comune di Verona con 459,7 €. È interessante notare che Belluno registra un valore molto più basso rispetto agli altri anche per quanto riguarda i trasferimenti dalla Regione (58,5 € procapite).

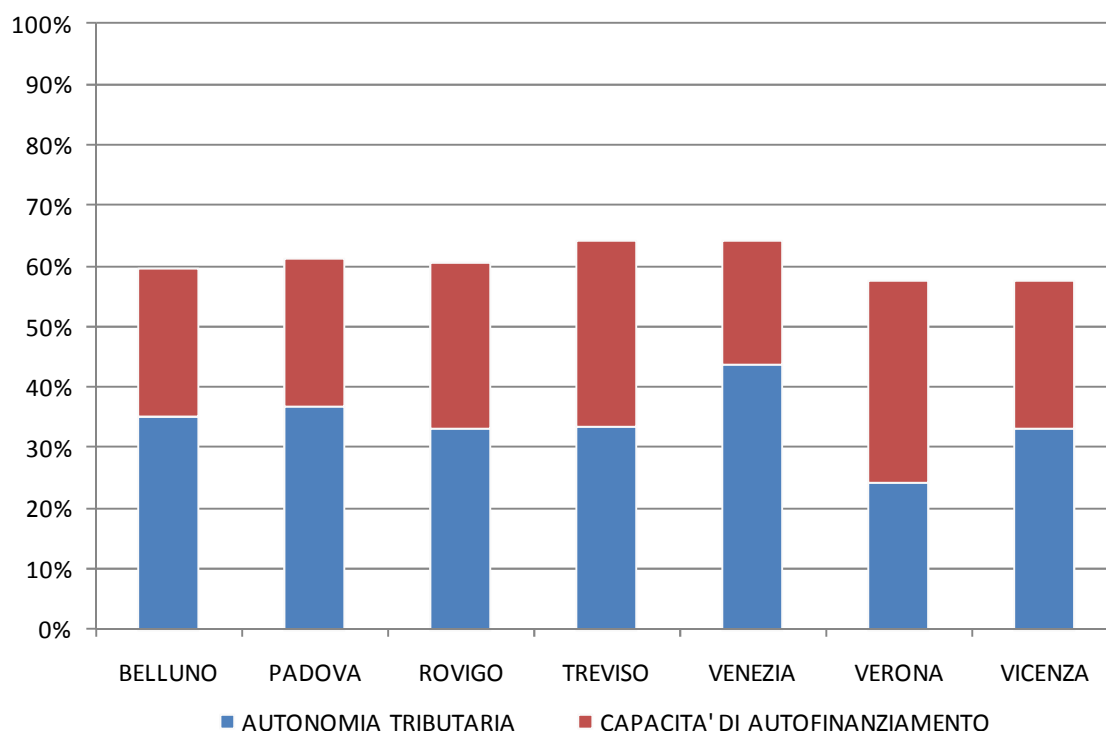
Il Comune di Treviso registra le entrate da proventi pubblici più elevate con 167,6 € procapite, mentre è il Comune di Belluno ad accertarne meno, con 40,2 € procapite.

L'autonomia finanziaria (grafico 4.1) non presenta significative differenze, con Verona al 57,3% e Treviso e Venezia al 64,2% che fanno da estremi; se si osservano però le componenti dell'indice (autonomia tributaria e capacità di autofinanziamento) qualche differenza si può evidenziare. In particolare risalta l'elevata autonomia tributaria del Comune di Venezia e la sua relativa minore capacità di autofinanziamento¹⁴, mentre, appare inversa la situazione invertita, Verona: contenuta autonomia tributaria e maggiore capacità di autofinanziamento.

¹³ Si veda, a riguardo quanto detto al paragrafo 2.2.

¹⁴ Ricordiamo che questo è frutto della contabilizzazione nei tributi di una parte delle entrate del Casinò, come già detto in precedenza.

Grafico 4.1 L'autonomia finanziaria dei Comuni capoluogo di Provincia del Veneto (anno 2008)



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

4.2 Le spese correnti

Passiamo ad analizzare il lato della spesa corrente (tabella 4.2). Il Comune di Belluno risulta il Comune che spende meno in termini procapite, con 704,2 €, mentre è Venezia il Comune con più spesa corrente, 2091,9 €. Rovigo, Treviso e Vicenza spendono cifre molto simili, tra gli 805 € e gli 820 € procapite; Padova e Verona, invece, spendono attorno ai 1000 €.

La spesa per la macroarea **servizi per il funzionamento amministrativo** mostra notevoli differenze soprattutto se osserviamo la spesa del Comune di Venezia nei confronti degli altri Comuni capoluoghi: 432,9 € procapite contro i 281,7 di Verona e i 228,3 € di Padova. La spesa più contenuta la registra il Comune di Belluno con 166,2 € procapite. Su questo ci riserveremo un approfondimento poco più avanti.

Nei **servizi istituzionali** la spesa è meno variabile, con Vicenza che spende la cifra più contenuta (46,3 € procapite) e Venezia (74,6 €) e Verona (73,5 €) che assorbono maggiori risorse. Le risorse impiegate per la sicurezza e giustizia sono molto elevate per Venezia (113,3 €), con Padova che segue a 93,7 € e Rovigo a 86,4 €. Più contenute (sotto i 60 € procapite) le spese per gli altri capoluoghi di Provincia. Le spese nella macroarea **territorio, ambiente e mobilità** presentano livelli simili, oscillando tra i 120 € e i 140 €, con le uniche eccezioni di Venezia che impiega maggiori risorse (173,8 € procapite) e Vicenza che spende molto meno (98,9 € procapite).

Nel settore **cultura e tempo libero** si distingue nuovamente il Comune di Venezia con 115,4 € procapite, mentre Belluno, Padova, Rovigo e Verona spendono tra gli 80 € e i 90 € per

residente. Sotto questa soglia troviamo i Comuni di Vicenza e Treviso con ,rispettivamente, 60,2 € e 56,3 € per residente.

La macroarea di spesa per **welfare** presenta livelli di spesa molto differenti. Abbiamo il Comune di Belluno che impiega soltanto 133 € per residente. Su un livello leggermente più alto le spese dei Comuni di Treviso e Rovigo, rispettivamente 162,6 € e 189,7 € procapite. Sopra i 200 € sia Vicenza (257,7 €) e Padova (281,4 €), mentre Verona spende 311,2 € procapite. Le maggiori risorse le impiega il Comune di Venezia con 437 € procapite.

Nella macroarea **reti, servizi pubblici e infrastrutture** abbiamo il Comune di Venezia che impiega valori molto più elevati rispetto agli altri Comuni: 368,9 € procapite. Il Comune di Treviso, il secondo tra i capoluoghi per livello di spesa nella macroarea (143,4 € procapite), spende ben 225 € circa in meno. I rimanenti Comuni spendono tutti sotto i 92 € procapite (nel caso di Belluno si spende 7 volte di meno rispetto a Venezia).

Tabella 4.2 Spese correnti procapite per macroarea. I Comuni capoluoghi di Provincia del Veneto (anno 2008).

Anno 2008	BELLUNO	PADOVA	ROVIGO	TREVISO	VENEZIA	VERONA	VICENZA
Servizi per il funzionamento amministrativo	166,2	228,3	199,4	188,0	432,9	281,7	182,9
Servizi istituzionali	55,0	69,7	55,8	62,6	74,6	73,5	46,3
Sicurezza e giustizia	47,3	93,7	86,4	59,5	113,3	56,3	57,8
Territorio ambiente e mobilità	140,2	126,7	136,9	133,5	173,8	127,7	98,9
Cultura e tempo libero	94,0	87,7	80,1	56,3	115,4	83,3	60,2
Welfare	133,0	281,4	189,7	162,6	437,4	311,7	257,7
Reti, servizi pubblici ed infrastrutture	53,9	82,3	51,2	143,4	368,9	60,8	91,3
Economia comunale	14,7	9,1	22,2	10,1	375,5	6,4	10,0
Spesa corrente TOTALE	704,2	978,9	821,7	816,1	2091,9	1001,4	805,2

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

L'ultima macroarea che analizziamo per i capoluoghi di Provincia veneti è **l'economia comunale** dove troviamo Belluno (14,7 €), Padova (9,1 €), Treviso (10,1 €), Verona (6,4 €) e Vicenza (10 €) che spendono cifre attorno ai 10 €, mentre Rovigo impiega 22,2 € per residente. Si differenzia ancora una volta Venezia con una spesa di ben 375,5 € procapite. Interessante notare che per Venezia l'economia comunale è la terza area per risorse impiegate, dopo il welfare e i servizi per il funzionamento amministrativo.

Focalizziamo ora il nostro sguardo su alcune macroaree analizzando anche i diversi servizi che le compongono nel tentativo di chiarire ulteriormente le differenze tra i capoluoghi.

Tabella 4.3 Spese correnti procapite per servizi per il funzionamento amministrativo. I Comuni capoluoghi di Provincia del Veneto (anno 2008).

Anno 2008	BELLUNO	PADOVA	ROVIGO	TREVISO	VENEZIA	VERONA	VICENZA
SERVIZI PER IL FUNZ. AMMINISTRATIVO	166,2	199,4	228,3	188,0	432,9	281,7	182,9
<i>di cui</i>							
Organi istituzionali	17,3	25,0	51,7	10,4	102,7	30,3	23,2
Segreteria generale, personale e organizzazione	66,8	80,6	37,3	108,0	25,5	38,6	28,1
Gestione economica e programmazione	26,0	56,2	41,8	18,6	199,1	23,8	28,0
Ufficio tecnico	45,6	24,1	63,3	12,8	37,9	19,4	8,5
Altri servizi generali	10,5	13,5	34,2	38,1	67,8	169,7	95,0

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Avevamo già osservato le grosse differenze per quanto riguarda i **servizi per il funzionamento amministrativo**, soprattutto in capo al Comune di Venezia. L'analisi dei diversi servizi ci permette di vedere che le differenze trovano spiegazione in una ripartizione diversa che Venezia rispetto agli altri Comuni capoluoghi tra gli organi istituzionali e la segreteria generale, personale e organizzazione. Infatti Venezia, l'unico Comune in cui sono previste le municipalità, spende 102,7 € per residente in organi istituzionali, che vengono compensati dalla più contenuta spesa in segreteria generale (25,5 € procapite). La vera differenza risiede nelle risorse che Venezia dedica alla gestione economica e programmazione: 199,1 € procapite, spesa quasi 4 volte quella di Padova e più di 10 volte quella di Treviso. Da notare come invece nel Comune di Verona sia particolarmente alta la spesa dedicata agli altri servizi generali all'interno del funzionamento amministrativo (169,7 € procapite). A Rovigo invece, è all'ufficio tecnico che vengono assegnate maggiori risorse: 63,3 € procapite.

Altra macroarea di spesa corrente che merita attenzione è quella dei servizi per il **Welfare** (tabella 4.4). L'elevato valore di spesa che il Comune di Venezia dedica all'aggregato in esame è spiegato da livelli di spesa molto elevati per quasi tutti i servizi che compongono la macroarea; Venezia è il capoluogo che impiega più risorse per asili nido (91,3 € procapite contro i 74,6 di Verona e gli 11,2 di Belluno), assistenza, beneficenza e servizi diversi alla persona (203,9 € procapite contro i 119,7 € procapite di Rovigo e i 73,5 € procapite di Belluno), edilizia residenziale pubblica e locale (20,6 € procapite).

Per evitare interpretazioni di tali differenze è da ricordare che il Comune di Venezia non delega i servizi sociali all'Ulss come fanno molti altri Comuni.

Tabella 4.4 Spese correnti procapite per welfare. Comuni capoluoghi di Provincia del Veneto (anno 2008)

<u>Anno 2008</u>	BELLUNO	PADOVA	ROVIGO	TREVISO	VENEZIA	VERONA	VICENZA
WELFARE	133,0	281,4	189,7	162,6	437,4	311,7	257,7
<i>di cui</i>							
Asili nido e servizi per l'infanzia	11,2	40,9	20,5	17,7	91,3	74,6	39,9
Scuola materna	8,3	40,4	6,0	13,5	52,2	65,0	48,0
Assistenza scolastica, trasporto e refezione	40,0	19,9	35,3	31,5	40,1	39,4	48,2
Servizi di prevenzione e riabilitazione	0,0	80,3	7,7	0,0	22,0	0,6	12,5
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	0,0	0,0	0,0	0,0	7,3	25,3	0,0
Assistenza, beneficenza pubb. e serv. alla persona	73,5	84,4	119,7	93,4	203,9	101,9	101,5
Edilizia residenziale pubblica e locale	0,0	15,5	0,4	6,5	20,6	4,9	7,6

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Altre interessanti sottolineature si possono fare in merito alla bassa spesa nei due servizi di asilo nido e scuola materna per quanto riguarda Belluno (11,2 € e 8,3 € procapite), Rovigo (20,5 € e 13,5 €) e Treviso (17,7 € e 13,5 €). Padova invece, spende la cifra più contenuta per l'assistenza scolastica, trasporto e refezione con 19,9 € per cittadino residente. Sempre Padova, invece, spende una cifra che non ha paragoni con gli altri capoluoghi per quanto riguarda i servizi di prevenzione e riabilitazione (80,3 € procapite).

Tabella 4.5 Spese correnti procapite per reti, servizi pubblici ed infrastrutture. I Comuni capoluoghi di Provincia del Veneto (anno 2008).

<u>Anno 2008</u>	BELLUNO	PADOVA	ROVIGO	TREVISO	VENEZIA	VERONA	VICENZA
RETI, SERVIZI PUBBLICI ED INFRASTRUTTURE	53,9	82,3	51,2	143,4	368,9	60,8	91,3
<i>di cui</i>							
Trasporti pubblici locali e servizi connessi	47,0	78,8	39,9	92,0	311,8	55,7	91,3
Servizio idrico integrato	4,0	3,0	10,5	50,4	1,3	5,1	0,0
Servizio smaltimento rifiuti	2,9	0,5	0,8	1,0	55,8	0,0	0,0

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

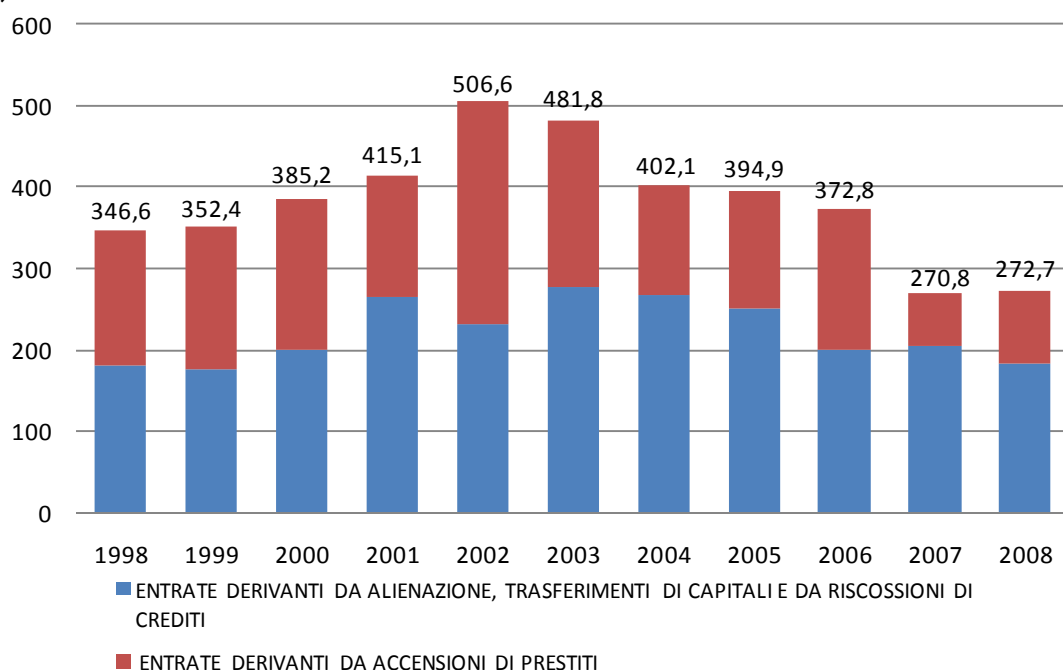
Infine, analizziamo la spesa relativa ai servizi che compongono la macroarea **reti, infrastrutture, servizi pubblici e infrastrutture** (tabella 4.5). Interessante notare come nei trasporti pubblici locali e servizi connessi sia Venezia che impiega più risorse con 368,9 € procapite, seguita a molta distanza da Treviso (92 € procapite) e Vicenza (91,3 € procapite). Nel servizio idrico integrato cifre molto contenute per tutti, fuorché per Treviso che impiega 50,4 € procapite. Invece, nel servizio smaltimento rifiuti l'unico Comune ad avere valori significativi è Venezia con 55,8 € procapite. I valori particolarmente bassi in questi ultimi casi, per come risultano dalla lettura di bilanci, sono un chiaro segnale di servizi ormai strutturalmente esternalizzati e affidati in gestione a società partecipate.

Capitolo V – Gli investimenti dei Comuni veneti

In questo capitolo andiamo ad analizzare la parte in conto capitale del bilancio comunale. Si tratta di focalizzare l'attenzione sulla realizzazione degli investimenti (dal lato della spesa) e al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per farvi fronte (dal lato delle entrate). L'oggetto dell'analisi è interessante sia nell'ottica di un contesto di mutamento dell'autonomia dell'ente, sia per la rilevanza di tali investimenti nell'ambito della fornitura di servizi ai cittadini da parte del Comune e nello sviluppo economico locale. Senza dimenticare i vincoli che alcune scelte di investimento comportano per le gestioni future dell'ente (mutui e prestiti obbligazionari e la loro relativa onerosità nel tempo, ad esempio).

Il grafico 5.1 ci consente di osservare il primo aspetto importante, ovvero l'andamento delle entrate in conto capitale procapite dal 1998 al 2008 (a prezzi correnti 2008) suddivise per le due componenti fondamentali: entrate derivanti da alienazione, trasferimenti di capitale e riscossioni crediti e le entrate derivanti da accensione prestiti. L'andamento complessivo vede nella prima parte della serie storica, dal 1998 al 2002, le entrate in continua crescita (da 346,6 € procapite a 506,6 € procapite), mentre nella seconda parte le entrate si contraggono (da 506,6 € procapite del 2002 ai 272,7 € procapite del 2008). Tale andamento è dovuto in particolare alle entrate derivanti da accensione prestiti: nel 2002 erano 275,6 € procapite, mentre si riducono a 65 € nel 2007 e si attestano a 88,9 € nel 2008. Le entrate da alienazione, trasferimenti di capitali e da riscossioni crediti risultano meno variabili rimanendo all'interno dei valori massimi e minimi di circa 270 € procapite e 180 € procapite.

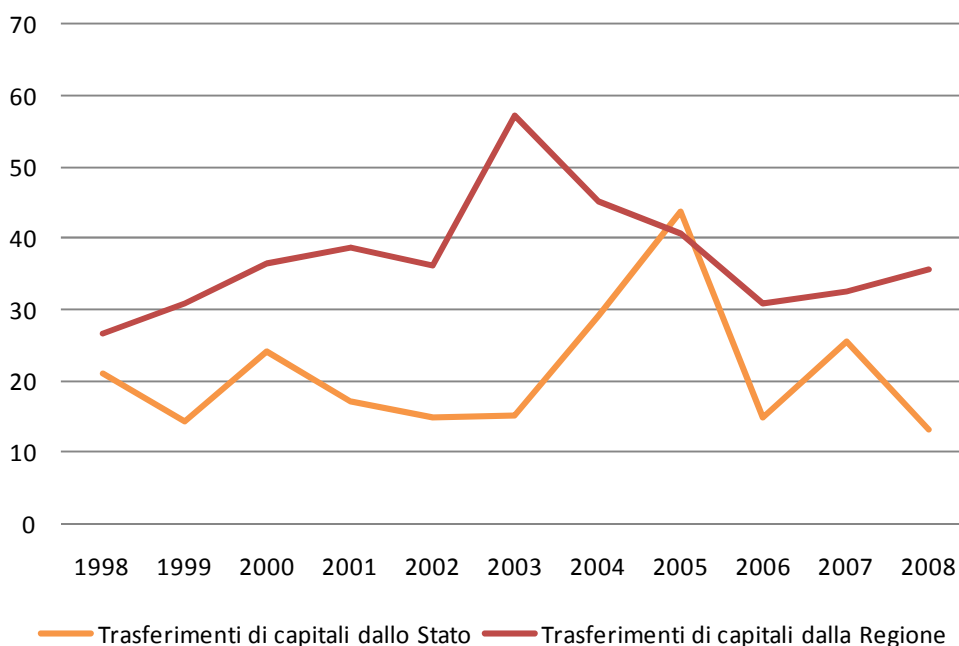
Grafico 5.1 Entrate in conto capitale procapite dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 (prezzi correnti 2008).



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Entriamo più nel dettaglio, analizzando una delle due componenti delle entrate in conto capitale, i trasferimenti di capitali da parte dello Stato e da parte delle Regione (grafico 5.2). Congiuntamente rappresentano nel 2008 una somma di 49 € procapite, ovvero circa il 18% delle entrate in conto capitale dello stesso anno. È interessante notare che è la Regione che trasferisce più risorse in questo ambito con 35,7 € nel 2008 mentre lo Stato trasferisce nello stesso anno 13,2 € procapite. L'andamento molto variabile per entrambe le voci, vede un valore massimo raggiunto dai trasferimenti statali di 43,8 € nel 2005, mentre per i trasferimenti regionali è il 2003 a segnare il massimo con 57,2 €.

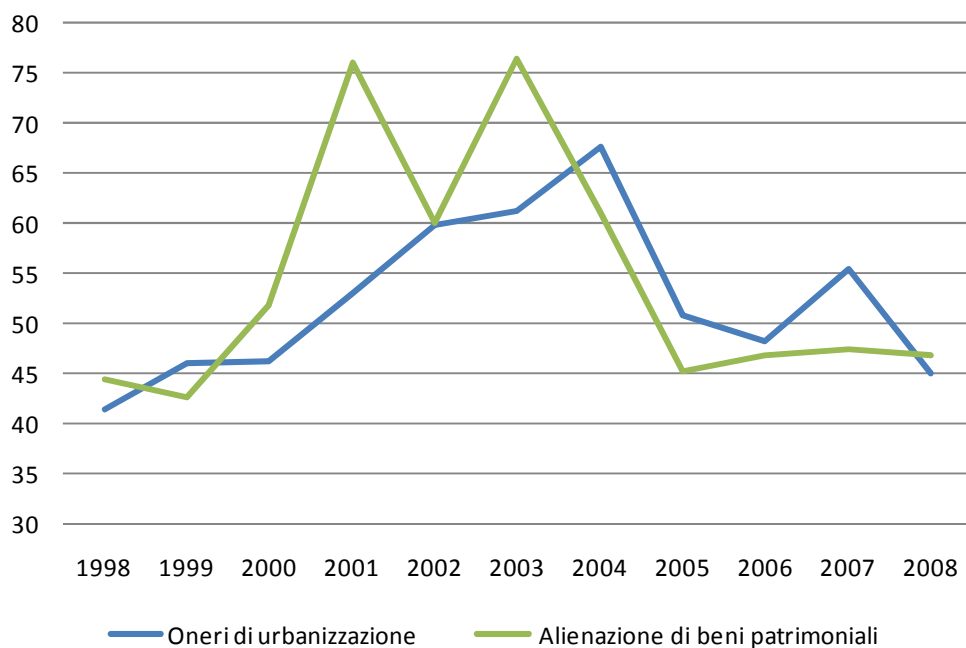
Grafico 5.2 Entrate procapite da trasferimenti di capitale provenienti dallo Stato e dalla Regione Veneto dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 (prezzi correnti 2008).



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Il grafico 5.3 ci permette di analizzare altre due componenti delle entrate in conto capitale, ovvero gli oneri da urbanizzazione e le alienazioni di beni patrimoniali. Entrambe queste entrate hanno la caratteristica dell'una tantum: non ripetibili costantemente nel tempo, in quanto incidono sul territorio e sul patrimonio a disposizione dell'ente comunale. Gli oneri da urbanizzazione vedono una costante crescita dal 1998 al 2004 (da 41,4 € procapite a 67,6 € procapite) per poi calare bruscamente nei due anni successivi e attestarsi nel 2008 a 45,1 € per cittadino. Le alienazioni di beni patrimoniali registrano due picchi massimi nel 2001 e nel 2003, con valori attorno ai 76 € procapite, mentre negli ultimi 4 anni (dal 2005 al 2008) si sono attestati su valori più contenuti, attorno ai 46 € procapite.

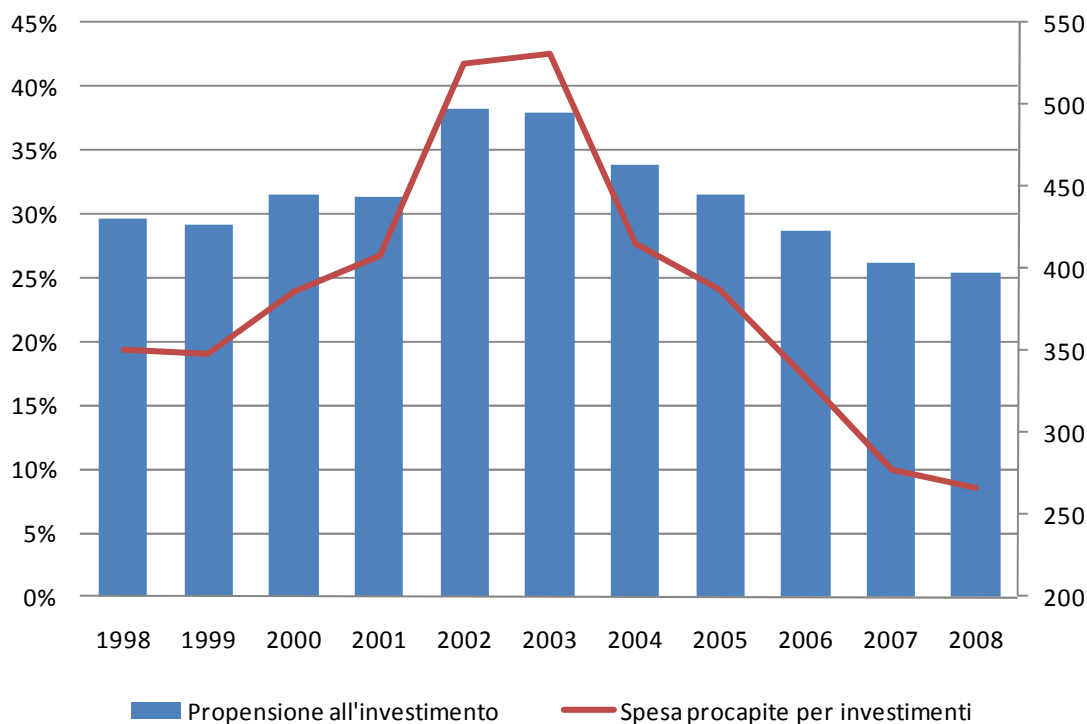
Grafico 5.3 Entrate procapite da oneri di urbanizzazione e da alienazioni di beni patrimoniali dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 (prezzi correnti 2008).



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Il grafico 5.4 ci permette di valutare l'andamento delle spese per investimenti in termini procapite congiuntamente alla propensione all'investimento dei Comuni veneti dal 1998 al 2008.

Grafico 5.4 Spese procapite per investimenti (scala di destra) e propensione all'investimento (in valori % scala a sinistra) dei Comuni veneti dal 1998 al 2008 (prezzi correnti 2008).



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

La propensione all'investimento è il rapporto percentuale delle spese in conto capitale rispetto al totale delle spese del Comune (ovvero spese correnti, rimborso mutui e prestiti e spese in conto capitale); in altre parole ci dà la misura di quante risorse il Comune dedica agli investimenti rispetto alla dimensione economica della spesa complessiva. L'andamento delle spese per investimenti non poteva che ripercorrere l'andamento delle entrate in conto capitale già visto al grafico 5.1: nel 1998 gli impegni in conto capitale erano 350,9 € per cittadino, salivano a 530,9 € nel 2003, per poi scendere costantemente di anno in anno fino all'ultimo dato disponibile (2008): 266,2 € procapite. La propensione all'investimento risulta avere variazioni inferiori rimanendo in un range tra il 25% e il 38%. Nel 2007 e nel 2008 si registrano i valori più bassi, prossimi al 25%. È interessante notare che, nonostante il brusco calo delle spese per investimento dal 2003 in poi, la propensione all'investimento si è ridotta con minore intensità (a causa della contrazione della spesa complessiva ovvero il denominatore della propensione).

Analizziamo ora più nello specifico la spesa in conto capitale, concentrandoci su un unico anno, il 2008, e suddividendo i Comuni veneti per classi demografiche. È subito evidente che i Comuni che impiegano più risorse per gli investimenti sono quelli più piccoli, sotto i 2000 abitanti (A) con 530,7 € procapite, mentre i Comuni che spendono minori risorse sono i Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti (E) con 206,3 € procapite. All'interno dell'aggregato generale possiamo osservare che il settore del territorio, ambiente e mobilità quello che assorbe maggiori risorse in tutte le classi demografiche (tra il 43% e il 55% della spesa in conto capitale). I Comuni oltre i 60 mila abitanti (F) destinano risorse relativamente alte anche per i servizi per il funzionamento amministrativo (77,1 € procapite), mentre i Comuni più piccoli spendono 72,1 € per residente per i servizi istituzionali. Nel settore reti, servizi pubblici ed infrastrutture sono i Comuni più grandi (F) a spendere maggiori risorse con 29,3 € per cittadino.

Tabella 5.1 Spese procapite per investimenti per macroarea di spesa dei Comuni veneti per classi demografiche (anno 2008)

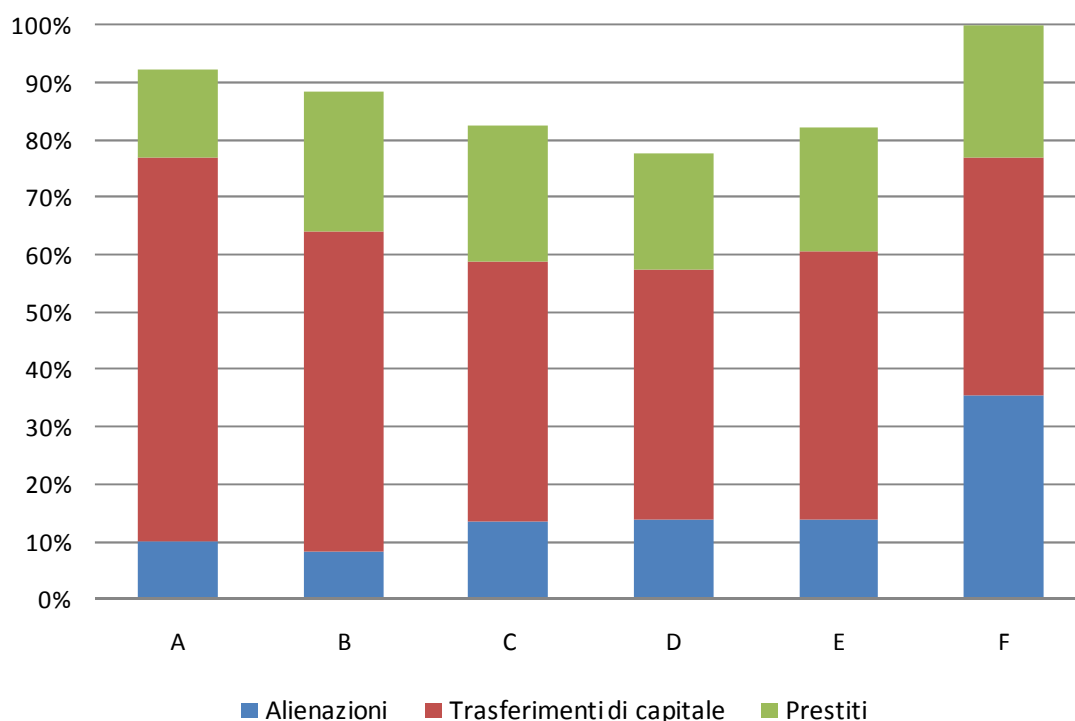
Anno 2008	Meno di 2000 (A)	Tra 2001 e 5000 (B)	Tra 5001 e 10000 (C)	Tra 10001 e 20000 (D)	Tra 20001 e 60000 (E)	Oltre i 60000 (F)
Spesa in conto capitale	530,7	321,0	241,6	233,6	206,3	314,2
<i>di cui:</i>						
Servizi per il funzionamento amministrativo	28,0	17,4	17,0	47,3	19,9	77,1
Servizi istituzionali	72,1	46,7	40,7	23,5	24,8	7,9
Sicurezza e giustizia	1,7	1,1	3,0	5,4	2,4	2,8
Territorio ambiente e mobilità	291,6	167,1	125,4	100,4	110,1	137,0
Cultura e tempo libero	52,4	31,3	25,0	28,0	22,4	31,3
Welfare	56,6	44,0	17,2	15,0	19,2	26,4
Reti, servizi pubblici ed infrastrutture	15,4	6,3	5,8	8,1	6,1	29,3
Economia comunale	12,9	7,0	7,5	5,8	1,4	2,4

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

La tabella 5.1 rende visibile l'effetto "economie di scala" per quanto riguarda le spese per investimenti. Si tratta di un fenomeno ricorrente, un esempio in tal senso può essere recuperato valutando come la costruzione di una scuola ha dei costi molto simili tra un Comune piccolo e uno più grande, ma è evidente che la spesa in termini procapite si suddivide per un diverso numero di abitanti.

Diventa allora fondamentale, analizzare come vengono finanziate queste opere: il grafico 5.5 distingue le tipologie di finanziamento della spesa in conto capitale. Il grafico confronta le principali tipologie di entrate con le spese in conto capitale (in termini percentuali) permettendo una valutazione sul tipo di copertura che si è data all'intervento di investimento.

Grafico 5.5 Fonti di finanziamento su spesa in conto capitale (valori %) dei Comuni veneti suddivisi per classi demografiche(anno 2008).



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

È facile notare le differenze in base alla classe economica che si analizza. Le alienazioni di beni patrimoniali dell'ente rappresentano una fonte attorno al 10% delle spese in conto capitale per i Comuni più piccoli (A e B), mentre per i Comuni medio-grandi (C, D, e E) rappresentano il 13 % circa. Le alienazioni sono una fonte molto più importante per i Comuni sopra i 60 mila abitanti (F): rappresentano il 35,4 € delle spese di investimento. La fonte più importante, per tutte le tipologie di Comuni, risultano essere i trasferimenti di capitale (che comprende i trasferimenti da soggetti pubblici, come Stato, Regione e Provincia, e da soggetti privati, come gli oneri di urbanizzazione). L'incidenza dei trasferimenti, però, è differenze in base alla classe demografica: rappresentano il 66,9% delle spese in conto capitale per i Comuni più piccoli (meno di 2 mila abitanti, A), il 55,8%

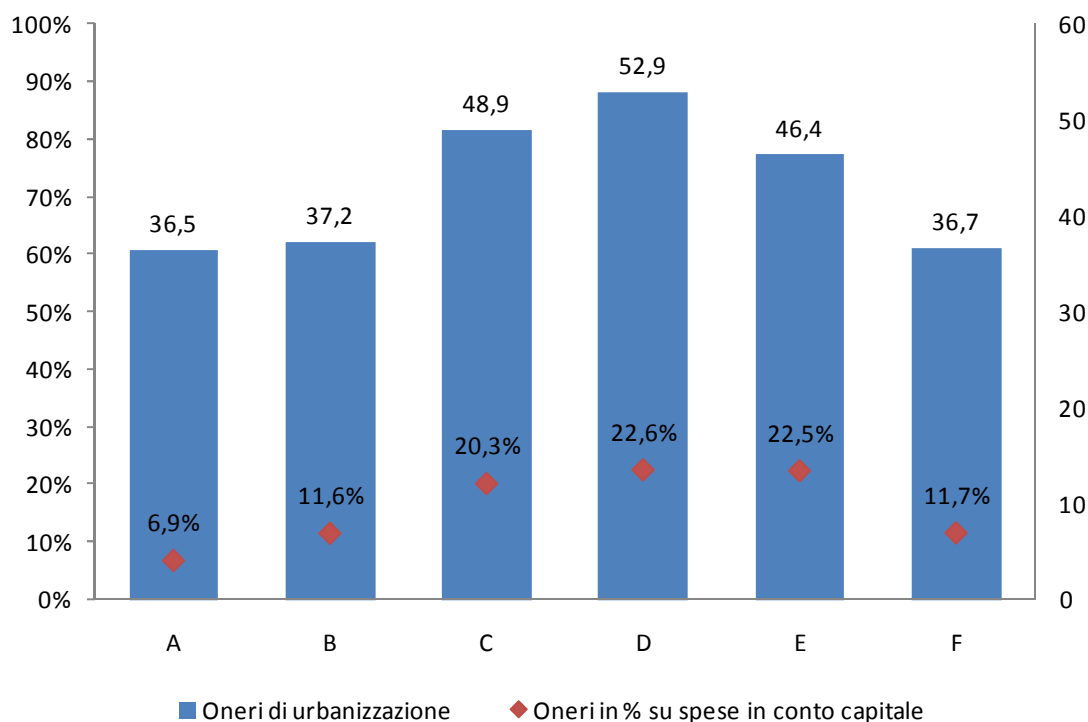
per i Comuni tra i 2 mila e 5 mila abitanti, per poi diminuire al crescere della classe demografica fino al 41,6% dei Comuni più grandi (F). I prestiti, invece, (accensione mutui e prestiti obbligazionari) rappresentano una fonte con poche differenze tra classi demografiche in termini di incidenza sulla spesa in conto capitale: tra il 15,2% (A) e il 24,2% (B).

La situazione appena descritta permette di affermare che, per gli investimenti, c'è una sorta di effetto *perequazione* nei confronti dei Comuni più piccoli che godono della possibilità di ottenere maggiori finanziamenti (trasferimenti di capitale) da parte dei soggetti pubblici. Gli altri Comuni, in particolare quelli di dimensione maggiore, utilizzano (e hanno a disposizione) altre fonti di finanziamento, come alienazioni e accesso al mercato del debito.

Merita uno specifico approfondimento la fonte di finanziamento legata al diritto di edificare da parte dei privati: gli oneri di urbanizzazione.

Abbiamo calcolato nel grafico 5.6 il valore procapite e l'incidenza sulle spese in conto capitale di tali oneri, per classe di demografica dei Comuni. Come si può osservare sono i Comuni di medie dimensioni (C, D, E) che utilizzano maggiormente questa fonte con un'incidenza tra il 20% e il 23% rispetto alle spese per investimento (in termini procapite: tra i 46 € e i 53 €). Incidenza minore per gli altri Comuni: l'11,7% (36,7 € procapite) per i Comuni sopra i 60 mila abitanti (F), l'11,6% (37,2 €) per i Comuni tra i 2 mila e 5 mila abitanti e il 6,9% (36,5 €) per i Comuni sotto i 2 mila abitanti (A).

Grafico 5.6 Oneri di urbanizzazione in termine procapite (scala di destra) e loro incidenza % sulle spese in conto capitale (scala di sinistra) - Comuni veneti suddivisi per classi demografiche (anno 2008).



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

In conclusione, aggiungiamo una breve analisi per quanto riguarda la fase di pagamento della parte in conto capitale. Infatti nell'intero Rapporto, se non espressamente citato altrimenti, si fa sempre riferimento alla fase di accertamento dell'entrata e dell'impegno della spesa. Entrambi le fasi differiscono dal movimento finanziario di incasso nel caso delle entrate e di pagamento nel caso delle spese. Ciò che mettiamo in evidenza nella tabella 5.2 è quanta parte degli impegni di spesa per gli investimenti viene pagato effettivamente nell'anno in corso.

Se osserviamo il valore della cosiddetta capacità di spesa¹⁵ vediamo che il valore è particolarmente basso tra il 1998 e il 2000 (sempre sotto il 14%), per poi nel 2001 e 2002 alzarsi sopra il 20% e attestarsi negli ultimi due anni disponibili (2007 e 2008) appena sotto il 20%.

Tabella 5.2 Spese procapite per investimenti: impegni, pagamenti in conto competenza e capacità di spesa dei Comuni veneti (prezzi correnti 2008)

MEDIA REGIONALE		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spesa in conto capitale	Impegni	350,9	347,6	386,1	407,7	525,4	530,9	415,6	387,0	333,6	277,8	266,2
	Pagamenti in conto competenza	40,5	47,9	43,1	88,6	121,9	75,8	79,3	74,1	77,3	54,8	51,5
	Capacità di spesa	11,6%	13,8%	11,2%	21,7%	23,2%	14,3%	19,1%	19,1%	23,2%	19,7%	19,4%

Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

Il valore particolarmente basso fa riflettere sulla capacità che un'amministrazione ha nel mettere in campo effettivamente e tempestivamente le decisioni prese, ma è anche vero che alcuni investimenti comportano uno sforzo che, da tutti i punti di vista, si sviluppano su di un periodo superiore all'anno.

Per approfondire ulteriormente l'argomento abbiamo elaborato il grafico 5.7: presenta l'andamento (e il confronto) tra gli impegni e i pagamenti sia in conto competenza (ovvero nello stesso anno in cui vengono impegnati) sia in conto residui (ovvero impegni assunti in anni precedenti e ancora non pagati). L'aspetto più interessante, e che ci piace sottolineare, è che le differenze nel tempo dovrebbero compensarsi; più semplicemente, l'area A (quella che si crea quando la linea azzurra è sopra a quella rossa) e l'area B (ovvero quella che si crea quanto è la linea rossa ad essere sopra a quella azzurra) dovrebbero in un arco temporale adeguato essere simili. Questo denoterebbe una situazione di equilibrio in cui quello che si decide di fare (impegno) viene effettivamente fatto e quindi pagato in un arco temporale adeguato.

In realtà la figura 5.7 indica che tale equilibrio i Comuni veneti nel loro complesso¹⁶ non lo hanno raggiunto: una parte di impegni non ancora finanziariamente realizzati comportano "posizioni giuridiche" ancora aperte e che quindi dovranno essere gestite negli esercizi successivi. Tutto ciò ha dei risvolti amministrativi e politici evidenti (sono Sindaco oggi e mi trovo a gestire una situazione che altri hanno causato, o viceversa) soprattutto alla luce dei

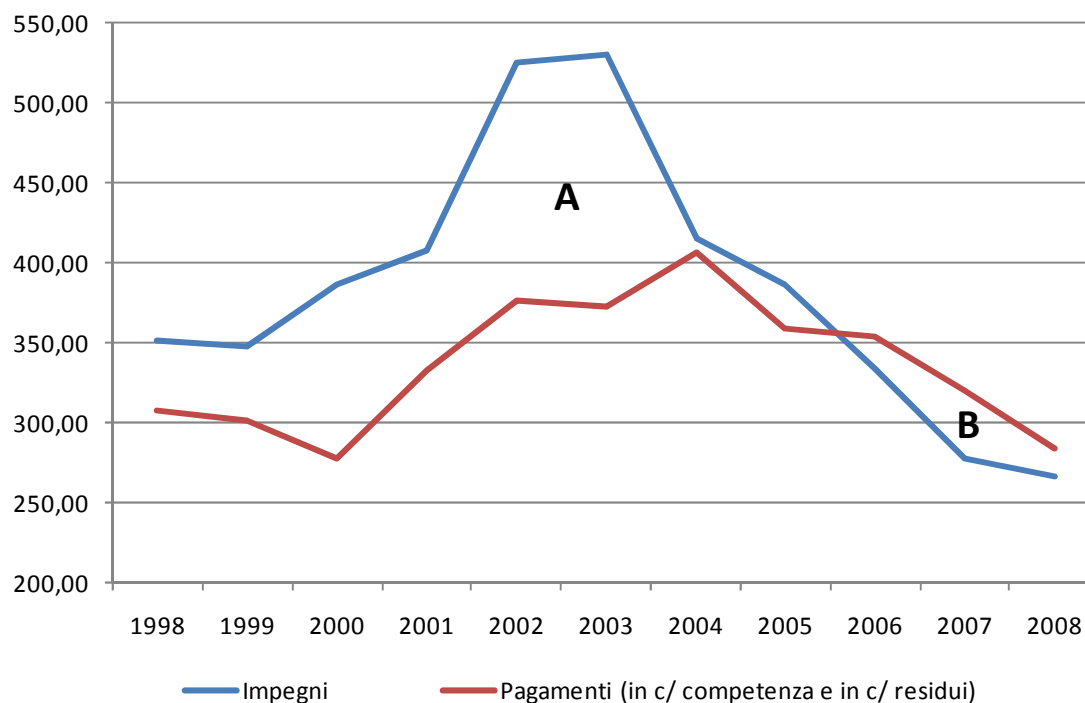
¹⁵ La capacità di spesa è calcolata come rapporto percentuale tra i pagamenti in conto competenza e gli impegni.

¹⁶ Le considerazioni che si stanno svolgendo non si riferiscono ad una situazione di una singola amministrazione e quindi con una situazione di responsabilità chiara, ma al sistema di amministrazioni comunali venete nel loro complesso.

vari cambiamenti del patto di stabilità (a riguardo ricordiamo che nel 2003 si è introdotto il cosiddetto saldo finanziario misto).

Una conclusione possiamo trarre sull'andamento futuro della spesa per investimenti: salvo cambiamenti nelle regole del patto di stabilità, avremo una situazione in cui i nuovi investimenti saranno (tendenzialmente) bloccati e le amministrazioni saranno chiamate a gestire il pregresso con la conseguenza di inibire il ruolo di programmazione dei Comuni proprio in una fase in cui la domanda sociale, come abbiamo visto nel primo capitolo, si diversifica e si fa più complessa, e lo spazio progettuale del Comune dovrebbe qualificarsi.

Grafico 5.7 Spese procapite per investimenti dei Comuni veneti: impegni e pagamenti (in conto competenza e in conto residui) – prezzi correnti 2008



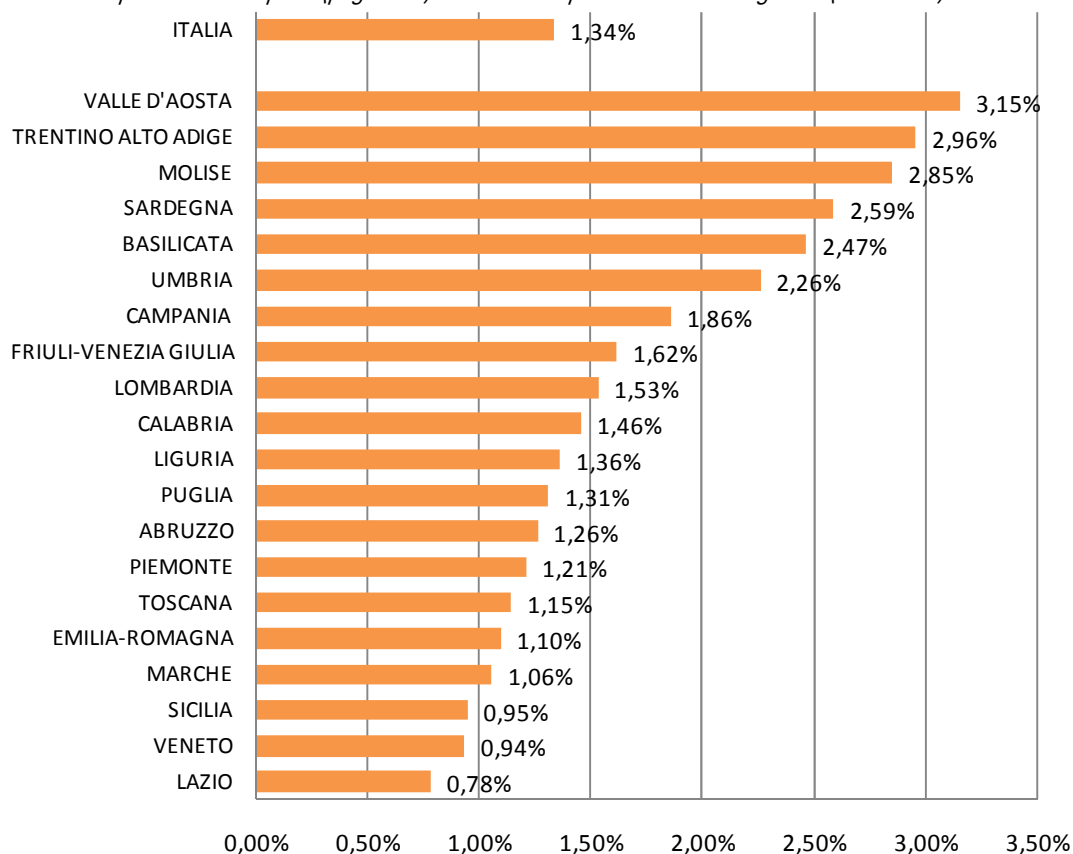
Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

FOCUS 3 - Quanto sono importanti gli investimenti dei Comuni?

In questo focus esamineremo il peso degli investimenti comunali sull'economia regionale e in generale del Paese, consapevoli di offrire più uno spunto di riflessione che un vero e proprio approfondimento sull'argomento.

La domanda da cui partiamo è semplice: quanto sono importanti, quanto valgono gli investimenti dei Comuni per il territorio? Per dare una risposta all'interrogativo abbiamo calcolato nel grafico F3.1 quanto la spesa in conto capitale¹⁷ dei Comuni di una singola Regione "vale" in termini percentuali sul prodotto interno lordo regionale. È da precisare che ciò permette di valutare quanta ricchezza viene creata attraverso gli investimenti, considerando il Pil come indicatore di ricchezza¹⁸, e senza considerare gli effetti indotti che l'intervento crea. I dati ci dicono che gli investimenti comunali nel 2008 rappresentano l'1,34% del Pil nazionale, ma che si differenziano notevolmente nei diversi contesti regionali.

Grafico F3.1 Spesa in conto capitale (pagamenti) dei Comuni in percentuale sul PIL regionale (anno 2008)



Fonte: ns. elab su dati Istat

¹⁷ Abbiamo considerato i pagamenti della spesa in conto capitale, ovvero i pagamenti in conto competenza sommati ai pagamenti in conto residui.

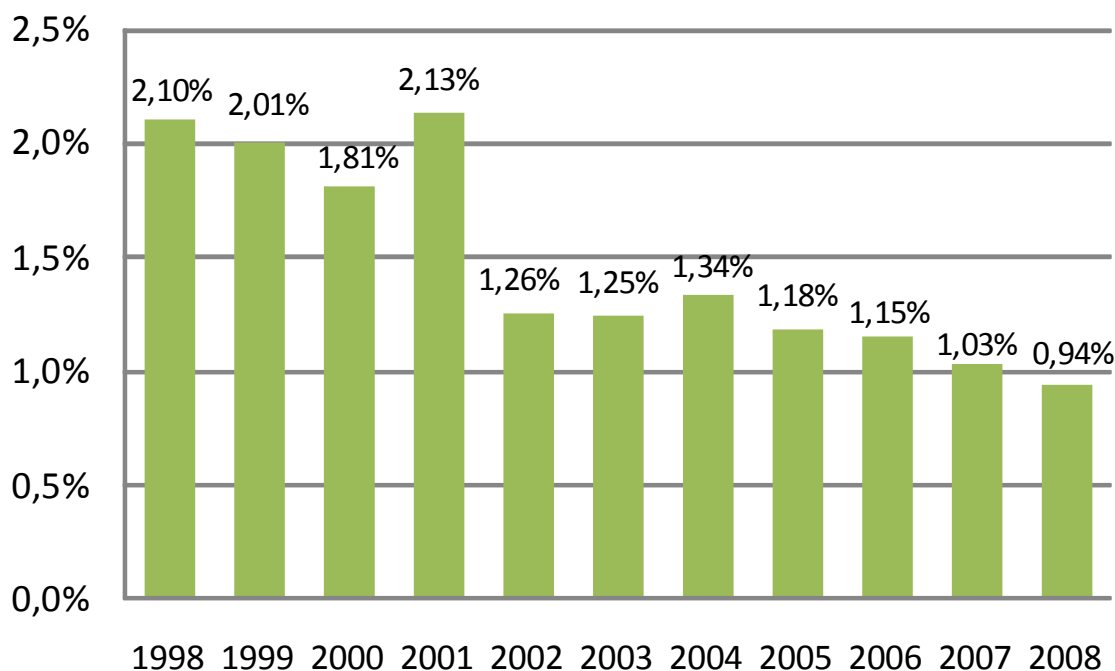
¹⁸ La letteratura economica è da tempo che riflette sulla adeguatezza o meno del Pil come principale indicatore di ricchezza e benessere di un Paese. E pur sempre vero che rimane, al momento, l'indicatore di riferimento.

Gli investimenti dei Comuni delle Valle d'Aosta rappresentano il 3,15 % del Pil regionale, valore massimo, mentre in Lazio i Comuni investono solo lo 0,78% del Pil regionale. I Comuni veneti fanno poco di più, con lo 0,94% del Pil regionale. In altre parole, l'intervento comunale non rappresenta uno stimolo significativo per l'economia del territorio di appartenenza, fatta eccezione per alcuni casi (ma sempre con valori contenuti).

È interessante notare come tra Nord e Sud del Paese le differenze siano irrilevanti. Oltre al già segnalato caso del Lazio, tra i Comuni che investono di meno ci sono quelli dalla Sicilia, mentre quelli della Campania, Basilicata e Molise devolvono maggiori risorse se rapportate al loro Pil. La prima Regione del Nord, escludendo le regioni a statuto speciale, è la Lombardia: i suoi Comuni spendono per investimenti l'1,53% del Pil regionale.

Se ci focalizziamo sui Comuni veneti vediamo che l'andamento nel tempo degli investimenti rapportati alla ricchezza regionale è in netto calo (grafico F3.2). Se tra il 1998 e il 2001 gli investimenti rappresentavano valori attorno al 2% del prodotto interno lordo del veneto, dal 2002 in poi la loro incidenza è andata via via calando passando dall'1,26% del 2002 allo 0,94% del 2008, il valore più basso dell'intera serie storica.

Grafico F3.2 Spesa in conto capitale (pagamenti) dei Comuni veneti in percentuale sul PIL regionale (1998 - 2008)



Fonte: ns. elab su dati Istat

Capitolo VI – Le società partecipate dai Comuni veneti

6.1 Introduzione all'analisi

Il Rapporto, rinnovando un interesse già manifestato lo scorso anno, approfondisce alcune delle tematiche relative al complesso mondo delle aziende partecipate dai Comuni veneti. Il fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi pubblici locali assume sempre maggior rilevanza, e il ricorso ad aziende partecipate dagli enti locali è ormai divenuto uno degli strumenti a cui si ricorre più frequentemente, sia per la necessità di dotarsi di "apparati" in grado di operare in maniera più flessibile e funzionale e con logiche più prossime a quella imprenditoriale del mercato, sia in risposta all'imposizione di vincoli finanziari¹⁹ (ma non solo finanziari) sempre più stringenti alle autonomie locali.

La possibilità di agire adeguatamente all'interno di un contesto imprenditoriale, assieme al coordinamento con altri soggetti pubblici e privati al fine di far fronte alla crescente richiesta di servizi per l'economia e le comunità locali, si sono rivelati fattori determinanti per lo sviluppo del fenomeno delle esternalizzazioni e del ricorso ad aziende e società di capitali partecipate dagli enti locali per la gestione di una sempre più ampia gamma di servizi (dagli impianti sportivi passando per servizi a carattere industriale o grandi infrastrutture).

La regolamentazione di questo fenomeno è soggetta ad un costante aggiornamento: oltre alla diverse normative, comunitaria, nazionale e regionale, un condizionamento determinante viene svolto dalla dottrina e dall'interpretazione giurisprudenziale delle diverse fattispecie.

L'assenza di un chiaro quadro di riferimento, contemporaneamente all'espansione del fenomeno, ha contribuito a generare notevoli criticità. Il continuo sviluppo ed innovazione della normativa, si innesta in un processo di superamento della regolamentazione preesistente a favore di un approccio più coerente con gli indirizzi legislativi e giurisprudenziali nazionali e comunitari.

A fornire ulteriore stimolo a questa dinamica, molto spesso, è stata la convinzione di dover affrontare sul fronte normativo il problema dell'eccessivo ricorso alle esternalizzazioni. Contestualmente si è rafforzato un diffuso senso di diffidenza rispetto al presupposto secondo il quale la presenza del socio pubblico, combinata alle regole dell'impresa, avrebbe dovuto garantire trasparenza ed equità delle tariffe assieme ad efficienza ed economicità della gestione. Tale convincimento, non sempre avvalorato dall'esperienza complessiva delle diverse realtà territoriali, ha orientato il legislatore ed il dibattito alla ricerca di soluzioni che limitassero il ricorso a questo strumento, a discapito di una più puntuale riflessione sulla coerenza dei modelli gestionali adottati e sul controllo delle performance economiche e qualitative. L'assenza di meccanismi di regolazione della concorrenza e di incentivazione alla competitività, combinata all'incertezza sui problemi di

¹⁹ Si pensi all'assoggettamento delle società affidatarie (in house) ai limiti dettati dal patto di stabilità.

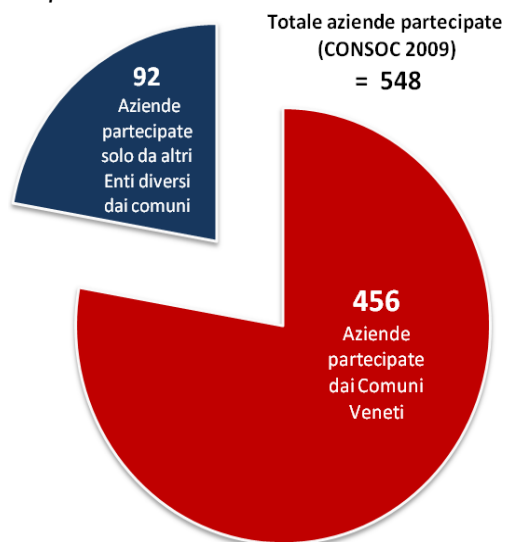
“governance” e dei complessi rapporti fra aziende ed ente locale, hanno condotto a situazioni in cui le esigenze di consenso prevalgono su quelle imprenditoriali. Anche su queste premesse si innesta la spinta verso la *privatizzazione tout court* dei servizi e la ricerca di ancorare il più possibile al mercato (ad esempio mediante quotazione in borsa) il futuro delle aziende di servizi pubblici.

Scopo di questo approfondimento è anche quello di contribuire ad una migliore conoscenza del sistema delle aziende partecipate dagli enti locali nel contesto veneto, avendo cura di mettere in luce le peculiarità e l'eterogeneità delle realtà presenti (l'esistenza di realtà aziendali con performance economiche differenti fra loro, talvolta frutto di modelli ed esperienze positive), e di evidenziare, insieme alle criticità, anche le opportunità che possono provenire da questo mondo.

6.2 L'universo di analisi²⁰

Dall'interrogazione della banca dati CONSOC, e specificatamente sulla rilevazione relativa all'anno 2009 (31 Aprile), sono state individuate in Veneto complessivamente 548 aziende²¹. Va notato che, oltre alle amministrazioni comunali, l'obbligo della compilazione riguarda tutte le amministrazioni pubbliche. Il Ministero della Funzione Pubblica peraltro rende disponibile sul proprio sito le indicazioni raccolte tramite la banca dati CONSOC. A

Grafico 6.1 Società e Consorzi partecipati dai Comuni veneti (Rilevazioni CONSOC) – Apr. 2009



differenza dell'analisi presentata nel X Rapporto Nobel, pur mantenendo centrata l'attenzione sul complesso mondo delle partecipazioni comunali, quest'anno è stato quindi possibile dar conto anche degli altri enti pubblici della nostra Regione che detengono quote delle stesse aziende a partecipazione comunale.

Nella banca dati, le diverse aziende vengono distinte fra società e consorzi; le prime rappresentano il 72% del totale dei casi, mentre i secondi il 28%, sebbene questa distinzione non si riferisca ad una precisa connotazione della forma giuridica effettiva dell'azienda. Molti di questi consorzi sono aziende o enti più o meno recenti, creati allo scopo di erogare congiuntamente servizi pubblici locali, perseguire specifici scopi delle amministrazioni o per adempiere ad obblighi normativi.

²⁰ Si ringrazia **Enrico Bianco** per la preziosa collaborazione.

²¹ La legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006) ha imposto alle amministrazioni presenti in consorzi e società di Comunicare i dati relativi alle loro partecipazioni alla Pubblica amministrazione entro il 30 aprile di ciascun anno. I dati raccolti vengono gestiti e schedati nella banca dati CONSOC (Dipartimento delle Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri – www.consoc.it). La base dati CONSOC è stata integrata da singole interrogazioni

Per la loro natura, questi consorzi non debbono sempre assolvere all'obbligo di depositare presso le Camere di Commercio o altre istituzioni i propri bilanci: questo rende estremamente complicato ed oneroso accedere in maniera sistematica alle informazioni relative all'esercizio economico.

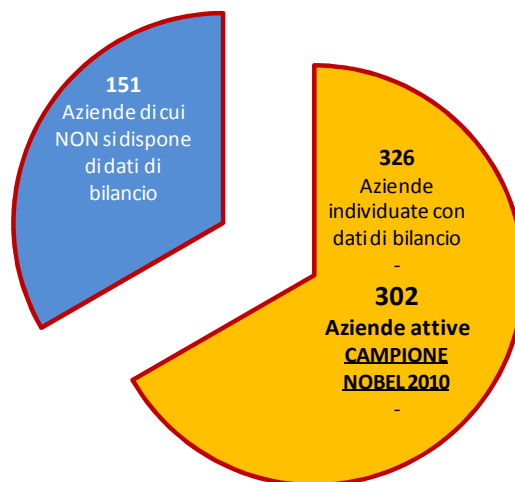
Dal totale delle aziende censite, abbiamo escluso dalle successive analisi 92 soggetti nei quali non sono state riscontrate partecipazioni dirette da parte dei Comuni veneti (si tratta di realtà costituite dalla Regione Veneto, dalle Province, dalle Camere di Commercio, da Unioni di Comuni e altri enti nelle quali i municipi non detengono quote di capitale).

Per tutti i consorzi e le società censite è stata realizzata un'interrogazione partendo dai nominativi, codici fiscali e partite iva sulla banca dati Aida²², che ha reso possibile l'identificazione di 326 soggetti univoci. L'assenza di riferimenti relativi ai casi non identificati è da attribuirsi alla natura specifica di alcune realtà raccolte nelle certificazioni CONSOC: sono istituzioni quali consorzi, fondazioni, istituzioni o altri enti che come si accennava in precedenza non hanno obbligo di deposito dei bilanci e per i quali, quindi, non è stato possibile ricostruire la dimensione economica.

Dai 326 soggetti individuati, sono stati isolati i soli casi in cui lo stato giuridico dell'azienda risulta attivo (escludendo quindi le aziende che risultano inattive o in liquidazione), per un totale di 302 (pari ai due terzi del totale delle aziende a partecipazione comunale) che costituiscono, in conclusione, il nostro universo di analisi.

E', infine, da notare che circa 80 di queste aziende si riscontra la partecipazione da parte di enti pubblici diversi dai Comuni.

Grafico 6.2 Aziende per le quali sono reperibili dati di Bilancio. Campione Nobel.



6.3 Le aziende, i settori e i Comuni.

Gli organismi partecipati dagli enti locali si differenziano fra loro per molti aspetti: la natura giuridica, le funzioni svolte, le caratteristiche degli interessi tutelati, la tipologia dei soci o del controllo esercitato dalle amministrazioni pubbliche.

Le funzioni

La prima distinzione importante è quella fra realtà che si occupano della gestione e dell'erogazione di **servizi strumentali** al funzionamento dell'ente e quelle che operano nei diversi settori dei **servizi pubblici locali**. Per entrambe le tipologie viene riconosciuto come

²² AIDA è una banca dati consultabile tramite account riservati della società Bureau Van Dijk e contiene informazioni dettagliate sulle società italiane al fine di attività di ricerca, analisi creditizia e finanziaria, sviluppo commerciale e marketing.

presupposto il requisito della finalizzazione alla funzione pubblica dei soggetti partecipati; nel primo caso le aziende svolgono attività dirette a produrre beni o servizi utili a soddisfare necessità di supporto o fabbisogni organizzativi propri dell'ente o che comunque cooperano con le sue strutture; nel secondo caso, i servizi erogati sono rivolti direttamente alla comunità locale, in risposta a bisogni della collettività.

La natura economica

Nell'ambito dei servizi pubblici locali, inoltre, si distingue fra servizi **a rilevanza economica** e servizi **privi di rilevanza economica**; una distinzione che si è andata a delineare facendo riferimento sia al diritto comunitario che alle elaborazioni giurisprudenziali nazionali e che qualifica le diverse tipologie di servizi in funzione della loro natura economica e dell'esistenza di un mercato di riferimento e di una potenziale redditività. L'assenza dello scopo lucrativo contraddistingue i servizi privi di rilevanza economica, facendo rientrare in questa tipologia una serie di servizi a carattere solidaristico, per i quali, anche se vengono previste forme di contribuzione individuale da parte dell'utenza, i costi sono prevalentemente coperti mediante l'apporto del contributo pubblico proveniente dalla fiscalità generale. Il fattore distintivo di questa tipologia di servizi, come ribadito dalla giurisprudenza nazionale, resta l'assenza di un mercato di riferimento, presupposto che deve essere verificato in relazione alle peculiarità delle attività svolte ed in funzione delle caratteristiche del contesto territoriale di riferimento.

I destinatari dei servizi

Sia i servizi a rilevanza economica che quelli privi, producono beni e servizi che rispondono a specifici fabbisogni della comunità ma che possono prevedere una fruizione a carattere **individuale** o **collettiva**. La natura pubblica di taluni beni, e una certa inadeguatezza del mercato a svolgere certe specifiche attività, impongono la partecipazione pubblica in particolare relativamente alla copertura finanziaria. Vi sono casi nei quali un'azienda rivolge servizi sia direttamente ad un'utenza specifica che alla collettività, come ad esempio quelle che operano nell'ambito della tutela e dell'igiene ambientale, o realtà che gestiscono infrastrutture tecnologiche o per la logistica il commercio e il trasporto nelle quali può venire richiesta la compartecipazione dell'utenza alla copertura dei costi del servizio a fronte di investimenti o sovvenzioni di natura pubblica. Esistono poi situazioni nelle quali prevale il concetto dell'indivisibilità delle prestazioni (sia nel caso che queste abbiano o meno rilevanza economica) come ad esempio quelle realtà che svolgono attività di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale o delle produzioni locali.

I settori

La necessità di offrire una rappresentazione efficace dell'universo in analisi impone la catalogazione delle diverse realtà all'interno di categorie economiche di riferimento, sulla base dell'attività prevalente dell'azienda: a tal fine adottiamo, quindi, il procedimento già utilizzato nello scorso Rapporto Nobel²³ prendendo come riferimento il codice Ateco

²³ Vedi X Rapporto Nobel, Cap. IV.

(attività economica di riferimento) assegnato al momento della costituzione delle aziende, integrato dalla *descrizione dell'attività*, indicatore sempre reperibile presso la banca dati sui bilanci.

La conseguente suddivisione in 9 settori (con ulteriori 8 sottocategorie) serve a superare il problema della vastità e talvolta della eccessiva genericità delle descrizioni riportate nella classificazione *Ateco*, e rende disponibile una rappresentazione più intuitiva della realtà, realizzata anche ricorrendo ad approfondimenti specifici sulla singola azienda al fine di poterla collocare con un ragionevole grado di certezza nel settore che maggiormente rappresenta l'effettiva tipologia di attività svolta.

Di seguito riportiamo la descrizione dei diversi settori.

a) *Attività culturali, ricreative e sportive*

In questo settore viene raccolto uno spaccato delle realtà regionali nelle quali i Comuni veneti decidono di partecipare al fine di agevolare, organizzare o gestire attività di tipo culturale ricreativo e sportivo. In Veneto questo settore coinvolge gli sforzi di decine di istituzioni e organizzazioni che singolarmente o congiuntamente gestiscono strutture culturali, impianti sportivi di qualsiasi genere e che organizzano o promuovono manifestazioni a carattere storico-culturale e ricreativo.

b) *Ciclo idrico integrato*

Le aziende di questo settore comprendono tutte le società e i consorzi con dati disponibili che hanno come attività principale la captazione, adduzione, depurazione e distribuzione di acqua potabile, la progettazione, manutenzione e gestione delle reti dell'acquedotto ed infine lo smaltimento delle acque e la gestione delle reti fognarie. Si tratta di un settore nel quale i Comuni, da sempre, possiedono importanti competenze e svolgono un ruolo, spesso determinante, nelle dinamiche che ruotano attorno alle aziende di questo settore. Mancano dall'elenco alcune aziende, anche molto rilevanti, di tipologia *multiutility*, che oltre a questo settore gestiscono servizi relativi all'energia, ai trasporti o ai rifiuti e che per questo sono state catalogate in una apposita sottocategoria.

c) *Energia*

Le aziende di questo settore comprendono tutte le società e i consorzi con dati disponibili che hanno come attività principale la produzione, distribuzione ed erogazione di energia elettrica e/o gas metano o la progettazione e gestione delle relative reti.

Anche in questo caso alcuni importanti *player* del settore non sono stati iscritti all'interno di questa categoria in funzione della loro natura di aziende multiservizi.

d) *Infrastrutture per i trasporti*

Si tratta di un settore particolarmente strategico per lo sviluppo del territorio e del tessuto economico della nostra Regione; all'interno di questo aggregato vengono considerate tutte quelle infrastrutture fondamentali per la mobilità di merci e persone. Sono aeroporti, autostrade o interporti ad elevata utilità pubblica e per questo spesso partecipate, in parte o in toto, da enti locali ed amministrazioni pubbliche. Nella maggioranza dei casi queste società si caratterizzano per la necessità di alti investimenti offrendo, d'altro canto, servizi che si rilevano altamente remunerativi. In considerazione della quota di partecipazione dei Comuni, notiamo che in pochi casi i Comuni hanno quote totalitarie (o vicine al 100%): molto più di frequente entrano nella compagine societaria di queste aziende con piccole quote di partecipazione, ma che possono rappresentare un valore

economico relativamente elevato. Nell'elenco delle aziende classificate in questo aggregato, non sono presenti alcune strutture ed impianti per la logistica che sono state inserite nel settore della promozione dell'economia locale o in altre categorie, in virtù della loro dimensione ridotta, e di bacino di utenza molto più localizzato.

e) *Lavori pubblici, manutenzione/gestione del patrimonio immobiliare e sviluppo urbanistico*

All'interno di questo aggregato vengono ricomprese tutte quelle aziende che gestiscono, o realizzano per conto dei Comuni, alcune attività strumentali alla progettazione, realizzazione e manutenzione di opere pubbliche e del patrimonio immobiliare comunale. Vengono inoltre classificate in questo aggregato anche tutte quelle società o consorzi che operano nell'ambito della pianificazione urbana e del territorio.

f) *Promozione e sviluppo dell'economia locale*

Dalla banca dati costruita con le rilevazioni CONSOC è stato possibile individuare una serie di società e consorzi che operano nel settore della promozione dell'economia locale a diverso titolo. Seppur arbitrariamente, si è scelto di riunire in questo settore tutte le aziende che concorrono alla tutela del territorio, la promozione di prodotti tipici o produzioni dei distretti veneti e altre attività a supporto dello sviluppo economico territoriale. Ritroviamo fra queste i centri per la promozione del turismo locale, le società per la gestione di fiere ed esposizioni e gli enti che forniscono assistenza alle imprese del tessuto economico locale dal punto di vista finanziario, della logistica e della formazione per determinati ambiti specifici. Si tratta tuttavia di un settore molto eterogeneo che suggerisce una cautela supplementare nell'interpretazione dei dati.

g) *Rifiuti*

Lo svolgimento di tutte le attività connesse allo smaltimento dei rifiuti rivestono un importante ruolo sia per motivi ambientali e di cura del territorio sia perché si rivolge alla totalità della popolazione residente e delle attività produttive presenti nel Comune.

Le aziende di questo settore comprendono tutte le società ed i consorzi, delle quali disponiamo dei dati di bilancio, che hanno come attività principale la raccolta e lo smaltimento rifiuti, la gestione di discariche e lo spazzamento stradale. Anche in questo caso esistono alcune realtà che non è stato possibile classificare nell'elenco di questo settore; si tratta sempre di società multiservizi, come già abbiamo visto in altri settori, realizzano anche quella del trasporto e smaltimento dei rifiuti.

h) *Trasporti pubblici locali*

Le aziende di questo settore comprendono tutte le società che hanno come attività principale il trasporto pubblico urbano ed extraurbano (non solo su gomma). Per la stretta relazione con l'attività del trasporto è stato deciso di inserire tra queste aziende anche le società che si occupano della gestione di specifici processi produttivi legati a questo settore come ad esempio le società che si occupano della vendita dei biglietti o degli abbonamenti.

i) *Altro*

In questa scheda si riportano i valori relativi a tutte quelle realtà per le quali non è stato possibile trovare una collocazione negli elenchi degli altri settori passando da realtà come il Casinò e l'Arsenale di Venezia, al negozio con prodotti del commercio equo e solidale, a realtà che operano nell'ambito delle tele comunicazioni, dei parcheggi e dei servizi alla mobilità, dei servizi di pulizia, della ricerca ed innovazione, dell'assistenza e della cura,

della finanza, dei servizi di supporto informatico ed infine tutte quelle società multiservizi (o *multiutilities*) per le quali sarebbe risultato impossibile lo scorporo e l'analisi dei dati delle singole attività (energia, ciclo idrico, ambiente, service alle amministrazioni etc...).

Si è deciso di raccogliere in questo aggregato tutte quelle attività che operano in una molteplicità di settori oltre a quelle che forniscono servizi strumentali alle amministrazioni ed al territorio e che rappresentano casi, tutto sommato, unici. Si tratta dunque di un aggregato fortemente eterogeneo, ma ugualmente importante da riportare e descrivere, al fine di completare la fotografia del complesso universo delle partecipazioni municipali.

Nel X Rapporto Nobel la categoria "altro" era stata pensata come categoria residuale al cui interno collocare tutte quelle realtà che difficilmente si sarebbero potute ricondurre specificatamente ad uno dei 9 settori principali e che, nel caso fossero analizzate singolarmente, avrebbero generato maggiore confusione nella rappresentazione dei risultati, vista anche l'estrema frammentazione e complessità delle attività svolte. In via sperimentale, in questo lavoro, si è proceduto ad una riclassificazione di questo settore, tenendo in considerazione anche la numerosità delle aziende che vi sono state ricondotte. La scelta è stata quella di costituire delle *sotto-categorie* del settore in cui ricomprendere piccoli gruppi omogenei di aziende che operano con i medesimi scopi o in funzione della natura degli interessi e dei bisogni che sono chiamate a soddisfare, dando conto di uno scenario più allargato del mondo delle "partecipate" spesso considerato solo all'interno delle grandi categorie dei servizi pubblici locali "classici". Inoltre, è stata presa in considerazione l'ipotesi di creare una sottocategoria specifica in cui collocare tutte le aziende multiservizi che rappresentano uno spaccato rilevante delle aziende partecipate, consentendo di poter compiere delle prime considerazioni dal punto di vista economico su questo tipo di aziende che difficilmente si sarebbero potute confrontare se collocate all'interno di uno solo dei settori principali.

Le **Sottocategorie** del settore "altro" prese in considerazione sono:

- Assistenza sociale-sanitaria;
- Mondo del lavoro;
- Servizi finanziari;
- Farmacie;
- Ricerca, innovazione, formazione e università;
- Multiservizi o *multiutilities*;
- Facility management, parcheggi e aree pubbliche;
- Servizi informatici-tecnologici, supporto PA;

Come vedremo in seguito, è da notare l'importanza delle *multiutilities* nel quadro della quantificazione economica che verrà proposta. Si tratta di società che non è possibile ascrivere ad un singolo ambito di intervento. Questo le rende praticamente incomparabili tra loro, l'unica possibilità di analisi comporterebbe un lavoro specifico di ricostruzione delle varie divisioni aziendali. Tuttavia la realtà delle *multiutilities* ha avuto una concreta diffusione negli ultimi anni, coinvolgendo numerosi Comuni. Alcuni detengono quote importanti se non la totalità di queste grandi aziende (in particolare i Comuni capoluogo). Questo fenomeno, pur rilevante per le implicazioni ed i legami tra assetto proprietario ed assetto gestionale, sfugge alle analisi qui proposte.

La natura giuridica

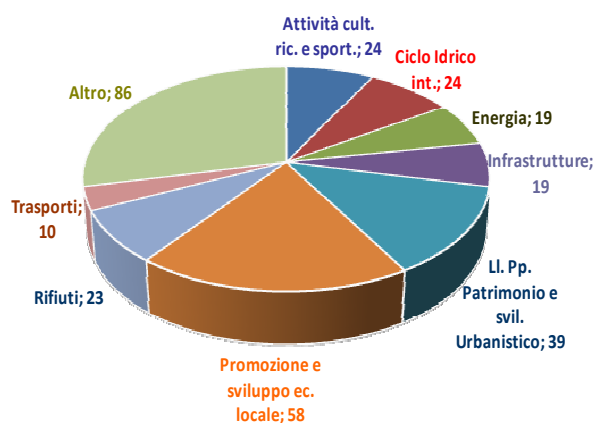
Come si può desumere dalla tabella 6.1, le aziende non sono suddivise in maniera omogenea nei diversi settori.

Tabella 6.1 Distribuzione delle aziende del campione per Settore e Natura giuridica

Aziende partecipate per Settori e Natura giuridica	Numero di aziende per settore di appartenenza	Società consortili - Consorzi (S.c - S.C.A.R.L. - S.C.A.R.L. P.A. - Consorzio)	Società per azioni (S.P.A - S.P.A. a unico socio)	Società a responsabilità limitata (S.R.L. - S.R.L. a unico socio)	Altro (S.N.C. - Cooperativa sociale - ...)
Attività cult. ric. e sport.	24	4%	29%	67%	-
Ciclo Idrico int.	24	8%	46%	46%	-
Energia	19	16%	26%	58%	-
Infrastrutture	19	11%	84%	5%	-
Ll. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico	39	5%	41%	51%	3%
Promozione e sviluppo ec. locale	58	52%	17%	31%	-
Rifiuti	23	4%	30%	65%	-
Trasporti	10	-	90%	10%	-
Altro	86	13%	25%	60%	2%
di cui:					
Assistenza sociale - sanitaria	8				
Mondo del lavoro	2				
Servizi finanziari	2				
Farmacie	30				
Ricerca - innovazione- formazione - univ.	9				
Facility management - parcheggi - aree	6				
Servizi informatici -tecnologici - supp. PA	6				
Multiservizi	11				
Totale	302	17% 52	34% 103	48% 144	1% 3

Fonte: ns. elab su dati AIDA

Grafico 6.3 Suddivisione per tipologia di servizi

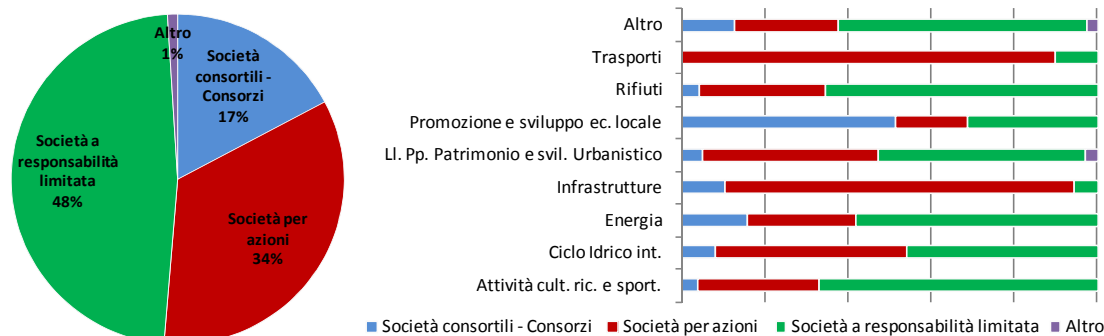


Possiamo notare una forte presenza di aziende che si occupano della promozione e sviluppo dell'economia locale e di quelle che svolgono lavori pubblici, gestione del patrimonio immobiliare e sviluppo urbanistico; un'altra grande fetta di aziende (ben 85, pari al 28% circa del totale) che ricadono nella categoria "altro".

Esaminando la forma giuridica in cui sono state costituite le aziende, si nota la prevalenza di società a responsabilità

limitata (48%), seguite dalle società per azioni (34%). Le prime prevalgono soprattutto nelle aziende che operano nelle attività culturali ricreative e sportive (67%), nel settore della gestione dei rifiuti (65%) e in quelle del settore energetico (58%); le seconde, invece prevalgono nettamente nei settori del trasporto pubblico locale (90%) e delle infrastrutture per il territorio (84%).

Grafici 6.4 – 6.5 Distribuzione % delle aziende raggruppate per natura giuridica. Valori complessivi e relativi ai singoli settori.



Una particolare concentrazione di consorzi o società consortili viene rilevata per le aziende per la promozione e lo sviluppo dell'economia locale (52%). Si registra inoltre la presenza di alcune cooperative sociali che vedono la partecipazione di Comuni nel settore "altro" (si tratta di due cooperative che operano nel mondo dell'inserimento lavorativo) e di un'unica partecipazione in una S.n.c nel settore dei lavori pubblici e sviluppo urbanistico.

Un altro aspetto da considerare è la numerosità delle partecipazioni nei diversi settori e il numero di Comuni che detengono quote in ogni singolo settore. Quest'ultima informazione è utile al fine di comprendere meglio la dimensione del fenomeno, offrendoci una rappresentazione delle scelte e degli interventi nell'economia e nella vita quotidiana dei cittadini da parte dei Comuni veneti. I settori che risconteranno un elevato numero di Comuni coinvolti saranno anche quelli in cui maggiormente si è ricorso allo strumento della esternalizzazione delle attività tramite una azienda partecipata. Questo dipende da diversi fattori di natura economica, normativa ed organizzativa e il fatto di poterlo rappresentare aiuta a comprendere quali siano gli ambiti nei quali il ricorso ad aziende partecipate diviene determinante.

Tabella 6.2 Numero delle partecipazioni e numero dei Comuni con partecipazioni per ogni settore.

Numero di partecipazioni per tipologia di settore	N. Aziende (A)	N. totale di partecipazioni comunali al settore (B)	N. di comuni con partecipazioni nel settore (C)	A quante società partecipano in media i comuni coinvolti? (B/C)	Le società del settore quanti comuni soci hanno in media? (C/A)
Attività cult. ric. e sport.	24	45	41	1,1	1,7
Ciclo Idrico int.	24	488	383	1,3	16,0
Energia	19	467	325	1,4	17,1
Infrastrutture	19	130	105	1,2	5,5
Ll. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico	39	194	156	1,2	3,9
Promozione e sviluppo ec. locale	58	213	168	1,3	2,9
Rifiuti	23	167	164	1,0	7,1
Trasporti	10	141	121	1,2	12,1
Altro	86	220	162	1,4	1,9

Fonte: ns. elab su dati AIDA

Il settore che registra il maggior numero di partecipazioni, ossia quello in cui maggiormente i Comuni decidono di costituire o acquisire quote di aziende partecipate, è quello delle attività che si occupano della gestione del ciclo idrico integrato (488 partecipazioni), seguito a breve distanza dalle realtà che operano nel campo energetico (467). La relativa numerosità della compagine societaria delle aziende è dovuta alle caratteristiche dei mercati e degli ambiti specifici in cui queste operano, a partire dalla necessità di coordinare e dirigere in maniera centralizzata la produzione, la distribuzione e l'erogazione dei servizi, oltre che la complessità di gestione di importanti reti distributive. A conferma di quanto anticipato, i due terzi dei Comuni veneti (383 Comuni) detengono almeno una partecipazione nel sopraccitato settore idrico, pochi di più di quelli che partecipano in almeno un'azienda del settore energetico (325). Un altro settore in cui, sebbene su livelli inferiori, si rileva un importante numero di partecipazioni comunali è quello relativo alla promozione e sviluppo dell'economia locale (213), che è anche quello in cui si concentra il numero più elevato di aziende.

Per poter confrontare i diversi settori, vista anche la grande differenza nei numeri complessivi di aziende presenti in ciascun settore, ci si è posti le domande "A quante società partecipano in media i Comuni?" e "Le società di un determinato settore quanti Comuni-soci hanno in media?" (vedi Tab. 6.2).

In riferimento alla prima domanda, i settori che riportano un più elevato indice sono quelli in cui il Comune si rivolge a più soggetti diversi per gestire le attività, o segmenti di processi, di una determinata tipologia di servizi. Appare interessante segnalare come nell'ambito dei rifiuti i Comuni mediamente partecipino esclusivamente ad una azienda che si presuppone gestisca l'intera filiera esternalizzata²⁴.

Dal punto di vista della numerosità dei soci per singola azienda, oltre ai settori idrico (16 soci in media per ogni azienda del settore) ed energetico (circa 17 soci), appare interessante segnalare un altro settore, ossia quello dei trasporti pubblici locali, il quale, sebbene composto da un numero abbastanza ridotto di soggetti, riscontra un elevato numero medio di soci (circa 12 per azienda).

Interessante è anche il caso delle realtà che operano nel settore delle attività culturali, ricreative e sportive, le quali generalmente sono composte da un numero ridotto di soci o da soci unici: la loro peculiarità è di essere eminentemente locali, legate ad uno specifico territorio, con strutture o impianti che difficilmente si prestano ad una proprietà e ad un utilizzo congiunto.

Nel settore "altro" il caso più interessante è probabilmente quello delle aziende multiservizi. Come riportato in precedenza (Tab. 6.1) si riscontrano 11 aziende di questa tipologia; sono aziende sia di grandi dimensioni (grandi gruppi, in alcuni casi anche quotati in borsa) che di piccole aziende a socio unico o con pochi altri soci nel territorio. Sono comunque 90 (pari al 15%) i Comuni veneti che detengono almeno una partecipazione in queste aziende, per un totale di 105 partecipazioni (i Comuni partecipano in media a 1,2 società) e le aziende in questione hanno in media 8,2 soci.

²⁴ E'opportuno ricordare che nella rilevazione non risultano riportati i dati riferibili agli AATO o ad altri Istituti costituiti per obbligo di legge o per iniziativa degli attori pubblici che non sono obbligati alla presentazione dei bilanci nelle banche dati da noi utilizzate. Come riportato anche nella parte introduttiva al capitolo questa avvertenza vale anche per altri settori.

Va ancora una volta sottolineato che i valori espressi devono comunque ritenersi tendenziali indicatori della dimensione e della complessità dei diversi fenomeni, in quanto molte delle analisi si basano sul calcolo di medie di settore.

6.4 Le principali grandezze economiche.

Di seguito riportiamo alcune considerazioni sui valori relativi alle dimensioni economiche più significative dell'analisi compiuta.

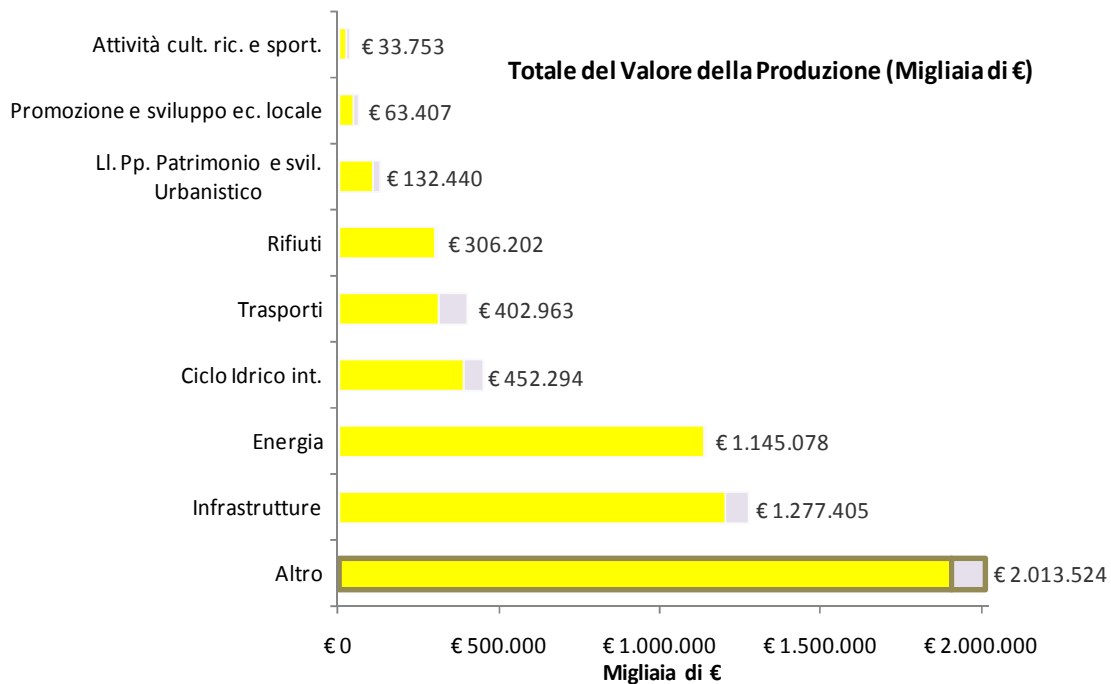
Il valore della produzione

Il settore che riporta il valore della produzione più elevato è quello da noi denominato "altro"; questo principalmente per la presenza di alcune grandi multiutilities che da sole, come vedremo successivamente, realizzano l'85% dei circa 2 miliardi di euro di valore della produzione del settore. A seguire, quello delle infrastrutture per i trasporti (1,27 mld €) e quello dell'energia (1,14 mld €); su valori inferiori alla metà di quest'ultimo, il settore relativo al ciclo idrico integrato (452 mln €) e quello dei trasporti pubblici locali (402 mln €), seguiti dal settore rifiuti (306 mln €, sebbene la quota di ricavi da vendite e prestazioni sia molto simile a quella dei trasporti) e dai lavori pubblici (132 mln €). Su cifre decisamente più basse si attestano i settori promozione e sviluppo locale e quello delle attività culturali ricreative e sportive (rispettivamente 63 e 33 milioni di €).

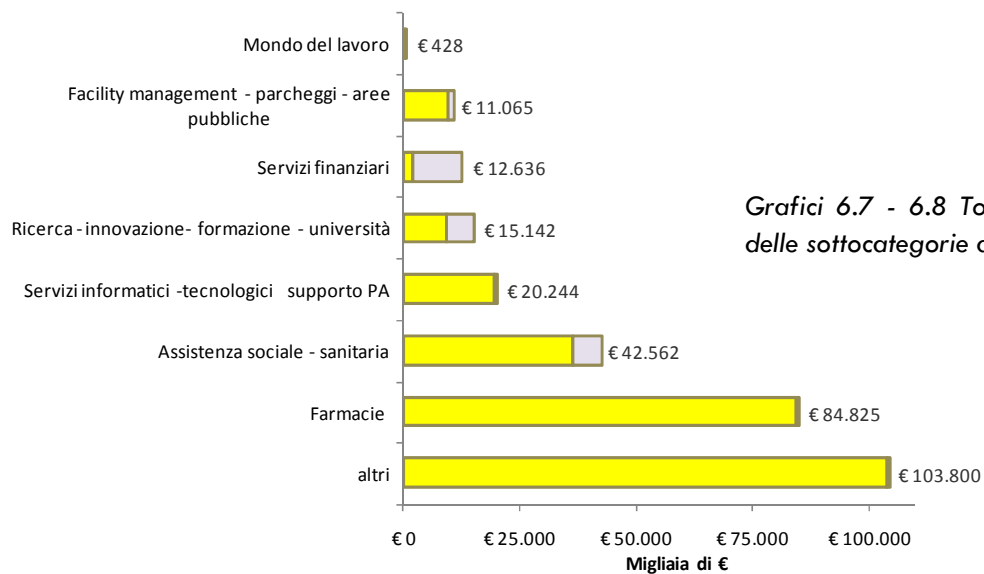
La quota principale del valore della produzione è sicuramente ascrivibile direttamente ai ricavi da vendite e prestazioni. Nel settore dell'energia e in quello dei rifiuti i ricavi da vendite rappresentano pressoché interamente il valore prodotto.

Guardando nel dettaglio le aziende che compongono l'aggregato "altro", riportiamo nei successivi grafici il valore della produzione delle singole sottocategorie, tra le quali spicca il risultato ottenuto dalle aziende multiservizi (1,7 mld €), seguite a lunghissima distanza dalle farmacie (84 mln €)²⁵.

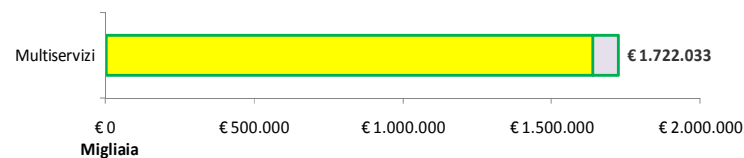
²⁵ E' opportuno specificare che fra nel settore "altro" vengono ricompresi anche i dati economici relativi al Casinò Municipale di Venezia, che influenza in maniera significativa i valori dell'intero aggregato. I ricavi della sola azienda Casinò ammontano a 87 mln € e coprono l'84% dei 103 mln € dell'intera sottocategoria "altri" del settore "altro".



Grafici 6.6 Totale del valore della produzione delle aziende suddiviso per i 9 settori di attività. (Valori in migliaia di €)



Grafici 6.7 - 6.8 Totale del valore della produzione delle aziende delle sottocategorie del settore Altro. (Valori in migliaia di €)



I costi della produzione

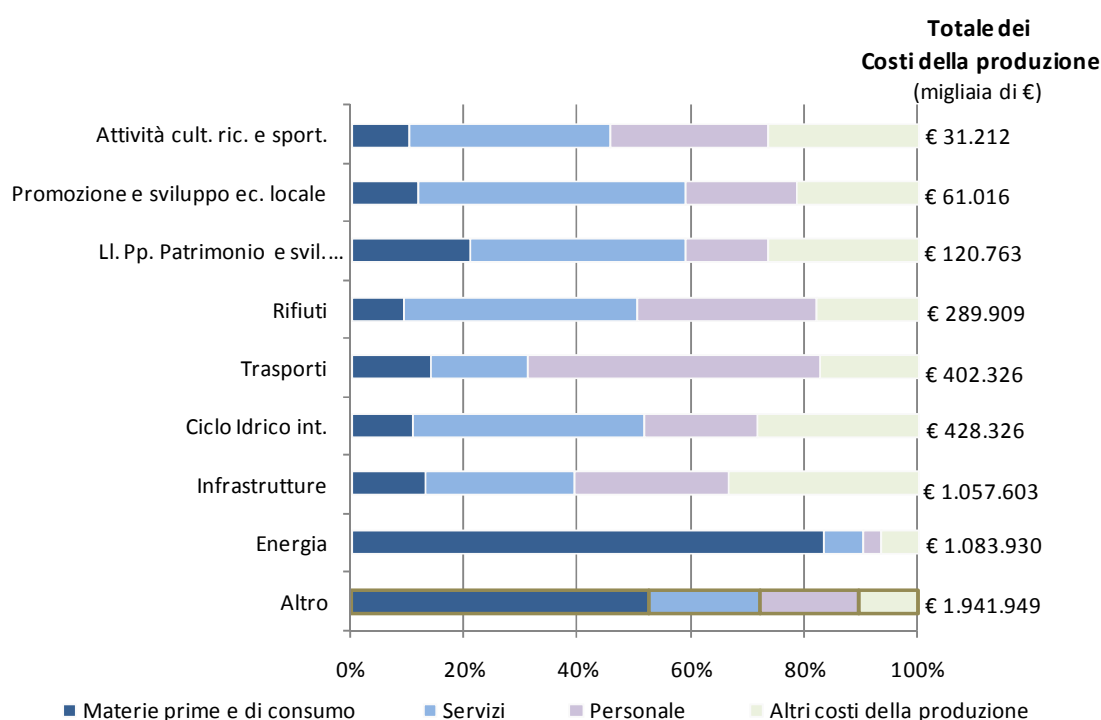
Osservare la struttura dei costi della produzione delle aziende partecipate, sebbene ci si riferisca al calcolo dei soli valori aggregati fra aziende dello stesso settore, ci consente di comprendere quali siano le componenti e i fattori produttivi che maggiormente incidono nella produzione ed erogazione delle diverse tipologie di servizi.

Questa analisi mette in luce l'incidenza e l'impatto sull'economia locale di queste società. Si pensi alla spesa per il personale impiegato o all'entità del ricorso a prestazioni e servizi acquistati e quindi potenzialmente provenienti dal tessuto imprenditoriale locale; anche se è opportuno ricordare che molte di queste aziende si muovono ormai su scala globale.

Tra le diverse componenti di costo possiamo notare innanzitutto l'incidenza delle materie prime particolarmente nei settori dell'energia (83%) e del settore "altro" (53%) attribuibile principalmente in questo caso ai costi per materie prime sostenuti dalle aziende multiservizi.

Il ricorso all'acquisto di servizi incide in maniera particolare nel settore della promozione e sviluppo dell'economia locale (47%) e nelle aziende dei rifiuti e del ciclo idrico integrato (41%). I costi del personale incidono maggiormente nel settore dei trasporti (52%), in quello dei rifiuti (31%) e nelle attività culturali, ricreative e sportive e in quello delle infrastrutture per il territorio (rispettivamente 28% e 27%).

Grafico 6.9 Distribuzione % dei Costi della produzione complessivi delle aziende suddivise per settore di appartenenza.



Il patrimonio netto

Il grafico relativo al patrimonio netto (Graf. 6.10) mostra che due settori registrano un elevato livello di patrimonializzazione; nettamente superiore a quello degli altri: infrastrutture per i trasporti (1,8 mld €) e la categoria “altro” (1,495 mld). I valori più bassi appartengono ai settori delle attività culturali, ricreative e sport (52 mln €), a quello dei rifiuti (74 mln €) e a quello della promozione e sviluppo dell’economia locale (84 mln €).

Distinguendo nel patrimonio netto delle società e consorzi, la quota di partecipazione comunale e degli altri soggetti pubblici del territorio, la quota di patrimonio netto di pertinenza del socio-Comune risulta predominante in molti settori, tranne in quelli con il patrimonio netto aggregato più elevato. Questo indica che nei settori con le aziende più “patrimonializzate” e strutturate (basti pensare alle autostrade e aeroporti o ad alcune multiutilities) i Comuni coinvolti devono svolgere la loro funzione pubblica e interpretare il proprio ruolo di “azionisti” coordinandosi con altri soggetti, non sempre pubblici e, naturalmente, con una specifica visione del mercato.

Guardando alle aziende dell’aggregato altro, possiamo notare che i valori di patrimonializzazione di quasi tutte le sottocategorie è relativamente basso rispetto agli altri settori; tuttavia, la categoria che raggruppa le aziende multiutilities supera il miliardo e trecento milioni di euro di patrimonio (che rappresenta l’87% dell’intero aggregato), ascrivibile per poco più di un terzo ai soli Comuni. E’ interessante notare come nell’ambito “ricerca, innovazione, formazione e università” vi sia una sostanziale parità fra le quote detenute dai soggetti pubblici veneti e quelle detenute da altri soggetti. Infine è da segnalare la relativamente scarsa incidenza di partecipazione comunale nelle aziende che svolgono servizi finanziari e attività socio-sanitarie.

XI RAPPORTO NOBEL

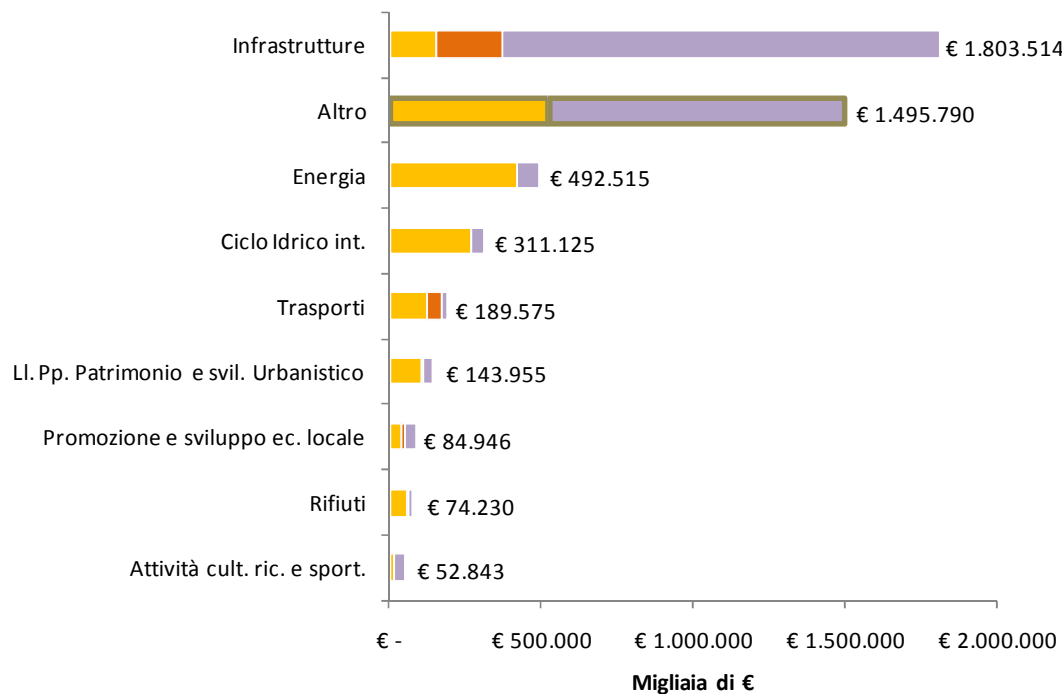
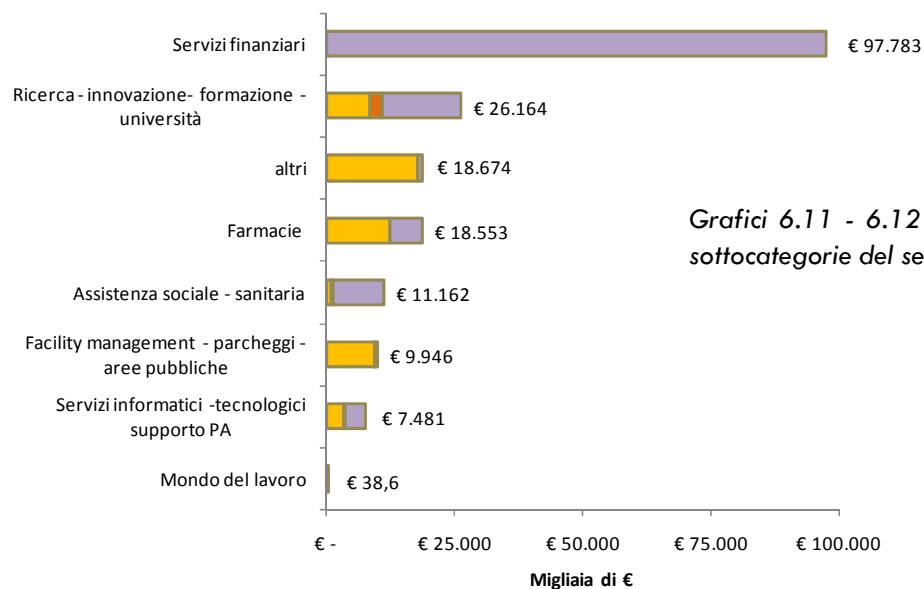
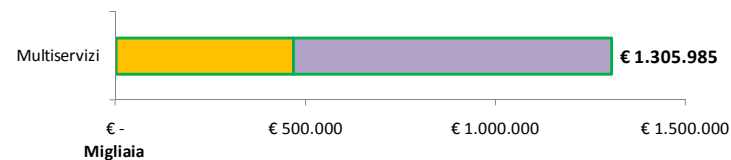


Grafico 6.10 Totale del patrimonio netto delle aziende suddiviso per i 9 settori di attività. (Valori in migliaia di €)

- Quota di patrimonio netto ascrivibile ai Comuni Veneti con partecipazioni settore
- Quota di patrimonio netto ascrivibile ad altri Enti Veneti con partecipazioni nel settore
- Quota di patrimonio netto ascrivibile ad altri soci pubblici o privati



Grafici 6.11 - 6.12 Totale del patrimonio netto delle aziende delle sottocategorie del settore Altro. (Valori in migliaia di €)



L'utile netto

Bisogna preliminarmente chiarire che oggetto di questo approfondimento è semplicemente l'*utile netto* delle aziende, non i dividendi che vengono periodicamente distribuiti fra i soci. Semplificando, al fine di offrire una rappresentazione dei settori in base alla capacità delle aziende di generare o meno risorse per i propri soci, si ipotizza che l'utile netto rappresenti la quota di utili o perdite da suddividere fra i Comuni-soci, pesandoli in proporzione alla partecipazione societaria detenuta dai singoli enti. Quindi, analogamente a quanto fatto per il patrimonio netto, anche per l'utile netto si è isolata la quota ascrivibile al socio comunale in funzione della percentuale di partecipazione detenuta dal Comune; l'operazione è verosimile e ci permette di rappresentare anche questa dimensione economica. Come per il patrimonio netto, i risultati sono aggregati per settore e traggono origine da situazioni molto differenziate fra loro²⁶.

L'utile netto registrato dalle aziende partecipate dai Comuni veneti raggiunge quasi 200 milioni di euro (193,84 mln € a livello aggregato, sommando cioè gli utili e sottraendo le perdite per tutte le aziende dei vari settori); se da questo valore volessimo estrarre la parte relativa agli utili attribuibili ai Comuni veneti, si raggiungerebbe una cifra a livello aggregato di 17,76 milioni di €. Dei quasi 200 milioni complessivi di utili, ben 134,58 sono stati registrati nel settore delle infrastrutture per il territorio. Ma la presenza dei Comuni-soci nella compagine societaria di queste aziende è poco rilevante, quindi gli utili loro ascrivibili sono pari a poco più di 9,3 milioni di €.

Il settore, in assoluto, che segna più utili "virtualmente" di pertinenza dei Comuni è quello energetico con 19,2 milioni di € su un complessivo risultato di settore di 33,5 milioni di € (pari al 57,3% sul totale del settore). Questo dato conferma la forte presenza degli enti locali nel settore e le potenzialità in termini di risorse economiche attivabili attraverso le aziende. Gli altri settori che registrano complessivamente utili sono quello dei rifiuti e quello del ciclo idrico integrato, e in maniera molto ridotta quello della promozione dell'economia locale. Segnano una sensibile perdita aggregata le società che si occupano di lavori pubblici, manutenzione e gestione di immobili e dello sviluppo urbanistico (-4,77 mln € a livello aggregato; -2,53 mln riferendosi ai soli Comuni) e quelle delle attività culturali, ricreative e sportive.

Un caso particolare è rappresentato dalle aziende del settore "altro"; sebbene il settore registri un elevato utile complessivo (23,6 mln €), si assiste ad un'elevata perdita netta in capo ai soli soci comunali. Tali valori risentono fortemente delle perdite registrate da una delle più importanti aziende del settore ossia il Casinò Municipale di Venezia. Fra le restanti aziende delle sottocategorie del settore "altro" che registrano i maggiori utili ritroviamo le aziende multiutilities con 54,7 milioni di € di utili complessivi, dei quali 16,1 attribuibili ai Comuni. Tuttavia, come accennato in precedenza, tale risultato non è sufficiente per cambiare il segno del valore complessivo del settore. Seguono poi le farmacie con 1,09 milioni di € utili ascrivibili per quasi la metà al socio comunale. Registrano, infine, perdite complessivamente per 2,28 mln € le realtà che operano negli ambiti della ricerca, innovazione, formazione e università; con 788 mila € di perdite virtualmente attribuibili al socio comunale.

²⁶ Si pensi ad un comune A che partecipa ad una società che non produce utili e un Comune B che, invece, partecipa a due società con risultati opposti, 1 milione di € di utile e 1 milione di € di perdita: entrambi i Comuni avranno lo stesso risultato finale.

XI RAPPORTO NOBEL

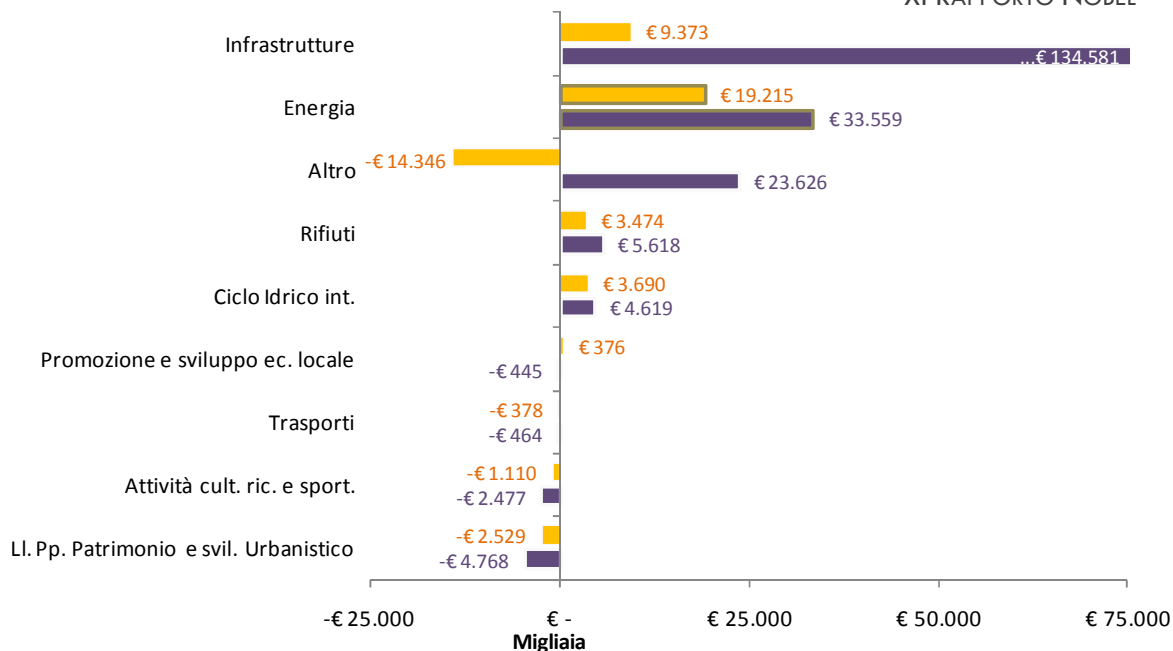
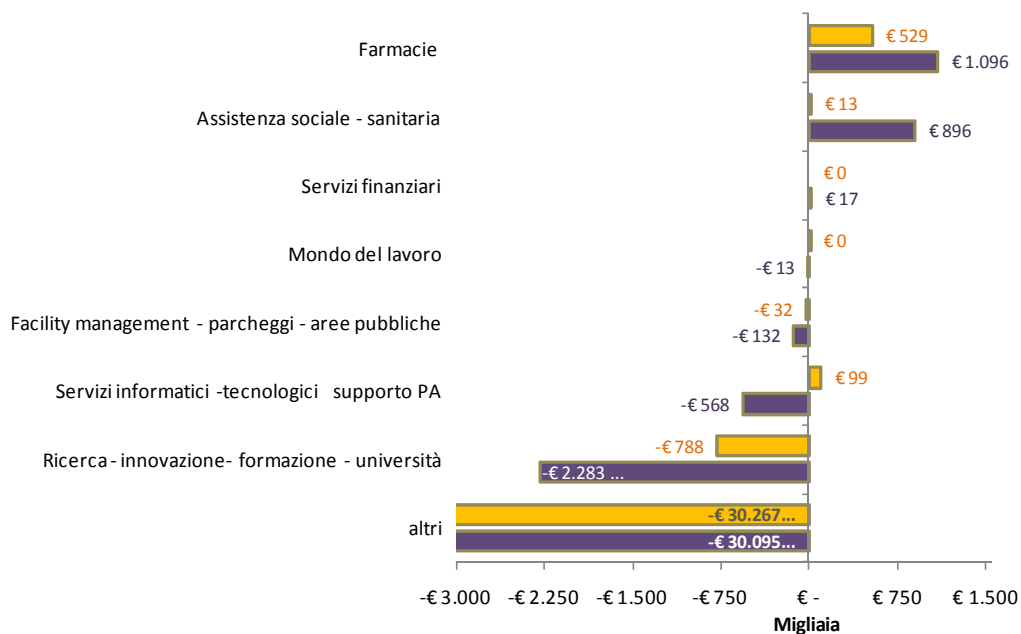
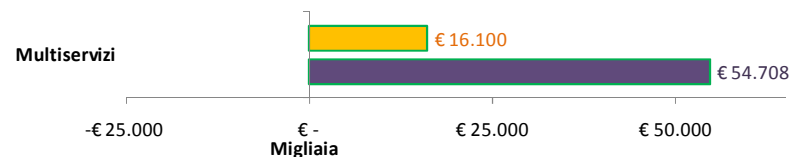


Grafico 6.13 Ammontare dell'utile netto delle aziende suddiviso per i 9 settori di attività. (Valori in migliaia di €)

- Quota di Utile Netto ascivibile ai Comuni Veneti con partecipazioni nel settore
- Utili complessivi delle aziende partecipate nel settore



Grafici 6.14 - 6.15 Ammontare dell'utile netto delle aziende delle sottocategorie del settore "altro". (Valori in migliaia di €)



Il personale

Occorre preliminarmente chiarire alcuni importanti elementi sui limiti imposti dalla disponibilità di dati; molti di questi sono stati superati attivando soluzioni alternative per il recupero delle informazioni mancanti o incomplete, mentre in altri ci si è astenuti dal trarre analisi laddove non vi fosse un ragionevole grado di certezza.

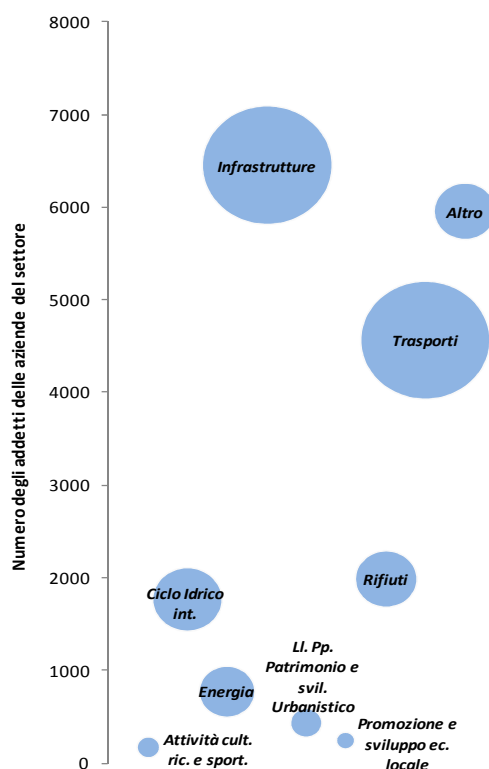
E' bene comunque, offrire una prima rappresentazione, seppur incompleta, relativamente al numero di addetti nei diversi settori, mettendoli in relazione ad alcuni dati economici significativi.

Il numero di addetti rilevato ammonta a più di 22 mila unità. Questo valore è stato costruito sommando i dati disponibili relativamente a 181 aziende, poco più della metà dei casi del nostro campione. Tuttavia, con la circospezione del caso si tratta di un numero davvero consistente.

Nel grafico (Graf. 6.16), vengono posizionati i diversi settori lungo l'asse delle ordinate in funzione del numero di dipendenti impiegati nelle diverse aziende, mentre la dimensione della bolla rappresenta il valore medio del numero di dipendenti per azienda. I settori con il più alto numero di addetti censiti sono quelli delle infrastrutture (6.443 addetti), dei trasporti (4.563 ad.) e quelli del comparto "altro" (5.945). Nei primi due si riscontra anche il numero medio di addetti per azienda più elevato (rispettivamente 495,6 e 456,3 addetti per azienda).

Occupano un minor numero complessivo di dipendenti i settori dei lavori

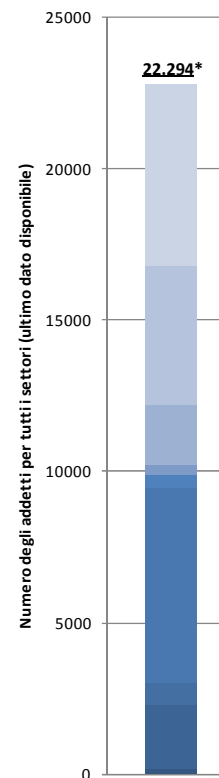
Grafico 6.16 Numero degli addetti per settore e numero medio addetti per azienda del settore.



pubblici (429 ad.), delle attività culturali, ricreative e sportive (167) e quello della promozione e sviluppo dell'economia locale (236); in quest'ultimo settore si registra il valore medio di addetti per azienda più basso (7,3 ad.).

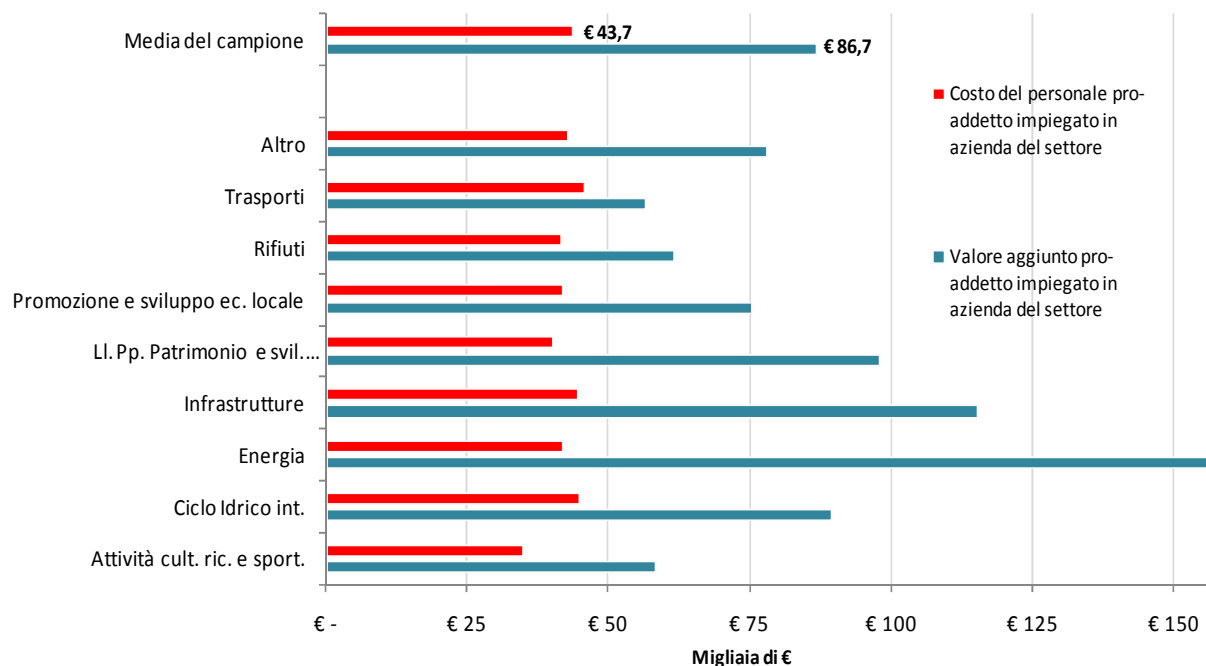
Il costo del personale (Graf. 6.17) ammonta complessivamente a circa 1,08 miliardi di €, pari al 20% del totale dei costi della produzione; dividendo il costo del lavoro per il numero dei dipendenti (nei soli casi in cui abbiamo dati disponibili) otteniamo il valore del costo del lavoro per addetto. Questo risulta essere mediamente pari a 43,7 mila €, ed oscilla a seconda dei diversi settori dai 45,6 mila € riscontrato nel settore dei trasporti, ai 34,7 mila € per addetto delle aziende operanti nelle attività culturali ricreative e sportive.

Va messo in evidenza un'ulteriore grandezza, il valore aggiunto, inteso come differenza fra il



valore dei beni e servizi prodotti e il costo dei fattori produttivi necessari a produrli. Questo valore (mediamente 86,7 mila €) rapportato al numero di addetti dei rispettivi settori, ci dà il valore aggiunto pro-addetto di ogni singolo settore. Come possiamo vedere nel grafico, il valore aggiunto pro-addetto assume una distribuzione più eterogenea rispetto al costo del personale per addetto, partendo dai 56,5 mila € per il settore dei trasporti (dove non a caso, avevamo appena riscontrato il costo per addetto più elevato) ai 156,1 mila € per ogni addetto del settore energetico.

Grafico 6.17 Costo del personale e valore aggiunto pro-addetto suddiviso per settore di appartenenza delle aziende. (Valore in migliaia di €)



6.5 Le differenze fra le diverse aziende

I ricavi dalle vendite

I ricavi dalle vendite, come abbiamo visto in precedenza, rappresentano gran parte del valore prodotto dalle aziende partecipate. Questo dato, merita una più attenta lettura al fine di mettere in luce quali siano le tipologie di servizi venduti che generano maggiori flussi finanziari di entrata. Abbiamo calcolato il valore medio dei ricavi per settore e siamo andati a riscontrare quante siano le aziende che si collocano sopra o sotto tale soglia al fine di meglio comprendere la loro distribuzione.

Guardando all'insieme delle società e dei consorzi di tutti i settori, il valore medio calcolato si attesta attorno ai 18,6 mln €; tale valore, in effetti sembra abbastanza elevato se comparato con il valore medio dei singoli settori (Tab. 6.3). Inoltre, si attestano su cifre più basse rispetto a questo valore ben 259 aziende (pari all'85% dell'intero campione), ad indicarci che tale media è fortemente influenzata da un gruppo ristretto di aziende che si posizionano su livelli molto più elevati di ricavi. Questo ragionamento ci

consente di supporre (in maniera molto semplificata) che esista un gruppo ristretto di aziende che, relativamente ai ricavi, si colloca su posizioni di preminenza rispetto sia alla media di un settore che al loro insieme. Sulla base di questo assunto, il procedimento logico può essere replicato per tutti i settori e, come vedremo in seguito, anche per gli altri indicatori di bilancio che abbiamo preso in considerazione.

Analizzando, quindi, i vari settori, le realtà con i ricavi dalle vendite mediamente più alti sono quelle che operano nel settore delle infrastrutture per i trasporti (63 mln €), mentre quelle che mediamente generano il risultato più basso sono quello della promozione e sviluppo dell'economia locale.

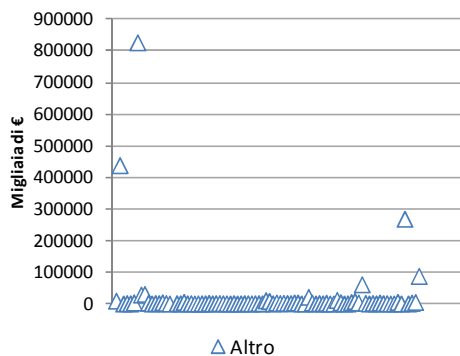
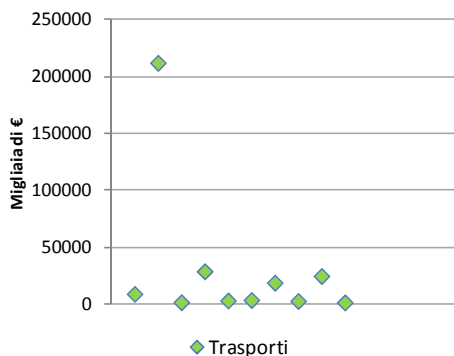
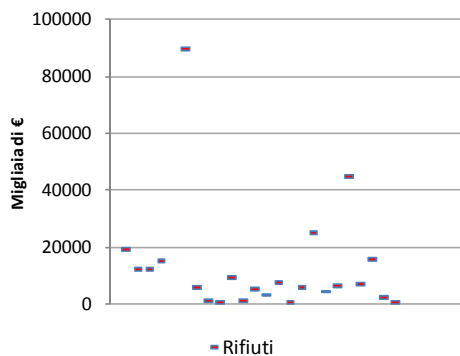
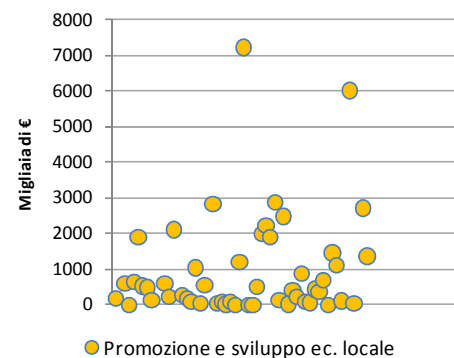
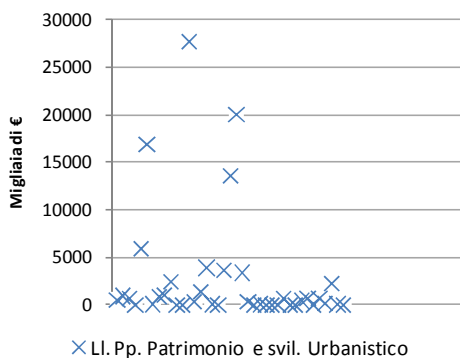
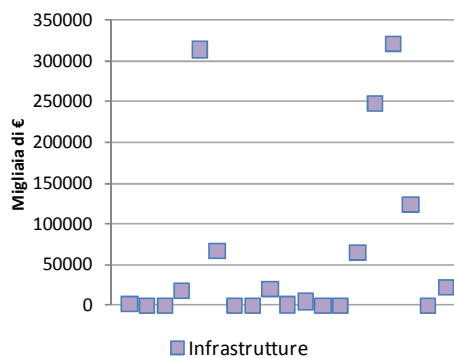
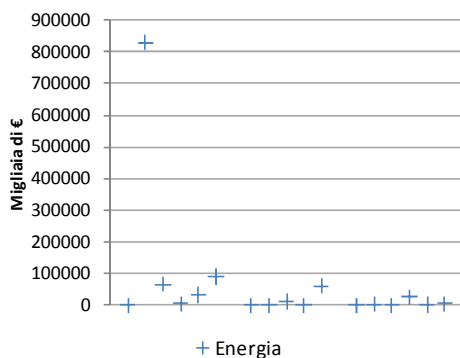
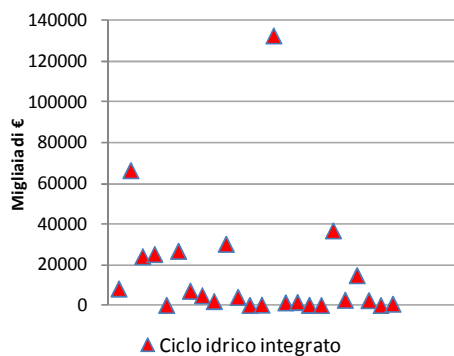
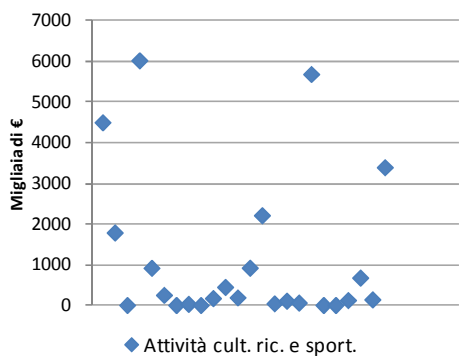
Tabella 6.3 Valore medio dei ricavi da vendite e prestazioni di servizi per settore. (Valori in migliaia di €).

Ricavi da vendite e prestazioni	Valore medio del settore (migl. €)	Aziende con valori <i>inferiori</i> alla media del proprio settore		Aziende con valori <i>superiori</i> alla media del proprio settore	
		N.	%	N.	%
Promozione e sviluppo ec. locale	€ 844,6	34	67%	17	33%
Attività cult. ric. e sport.	€ 1.147,6	18	75%	6	25%
Ll. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico	€ 2.795,4	31	79%	8	21%
Rifiuti	€ 13.055,0	17	74%	6	26%
Ciclo Idrico int.	€ 16.273,5	17	71%	7	29%
Altro	€ 22.145,2	78	92%	7	8%
Trasporti	€ 31.189,1	9	90%	1	10%
Energia	€ 59.814,0	13	76%	4	24%
Infrastrutture	€ 63.318,3	13	68%	6	32%

Fonte: ns. elab su dati AIDA

Oltre alle aziende del settore delle infrastrutture, anche quelle che operano nell'ambito dell'energia, dei trasporti e del settore "altro" registrano valori medi aggregati di settore sensibilmente più alti del valore medio complessivo. Tali risultati sembrano essere influenzati dalla presenza nei rispettivi settori di (poche) aziende che contribuiscono in maniera determinante ad alzare la media. Osservando il numero di aziende che registrano un valore superiore alla media del relativo settore, possiamo notare la loro scarsa numerosità, a fronte di molte più aziende che si attestano su livelli più bassi della media settoriale.

Nei grafici che seguono vengono rappresentati i valori delle aziende, suddivise per settori, per mettere in evidenza la distribuzione delle aziende in funzione dei rispettivi ricavi da vendite.



Grafici relativi alla distribuzione dei
RICAVI DALLE VENDITE
 delle aziende appartenenti ad uno
 stesso settore

Utile netto

L'utile netto medio delle aziende partecipate, a prescindere dal settore di appartenenza, ammonta a 644 mila €, sebbene siano solo 23 le aziende che si attestano al di sopra di questo valore medio e che, evidentemente, contribuiscono in maniera determinante a generarlo.

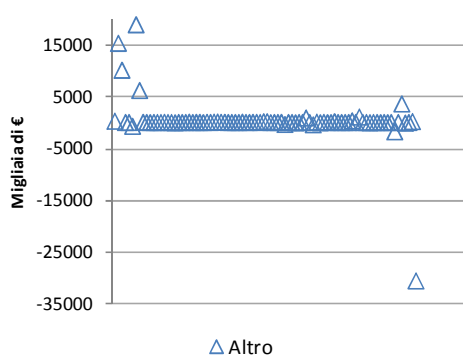
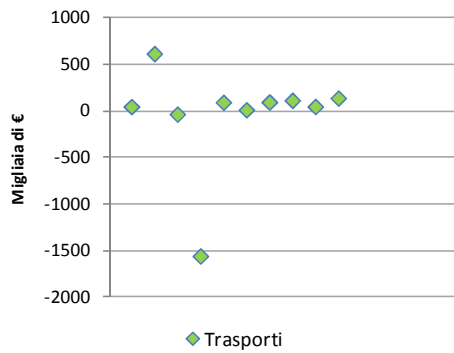
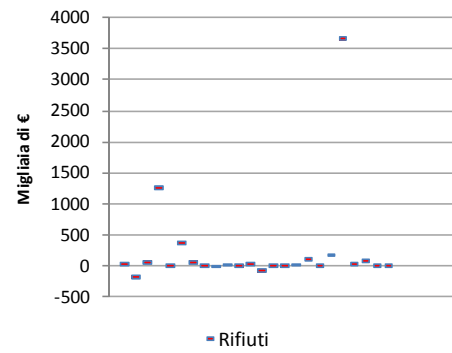
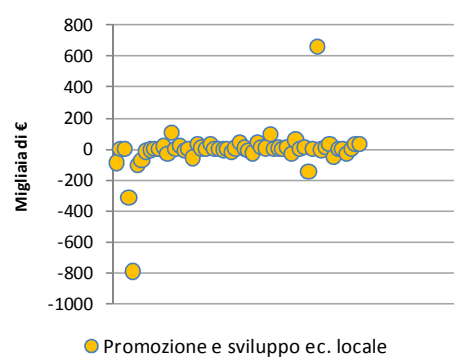
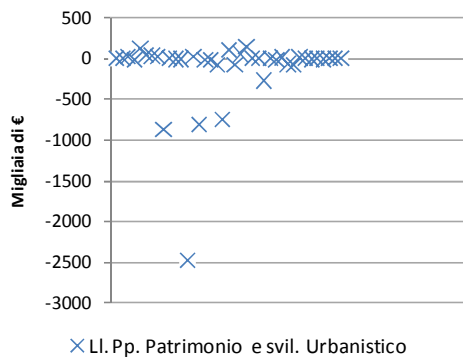
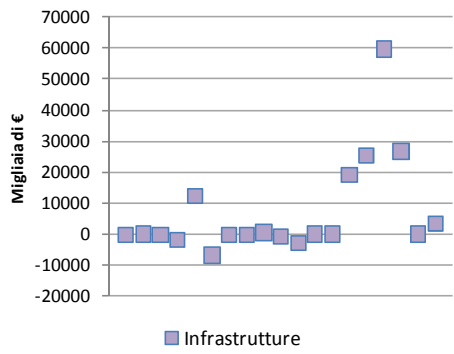
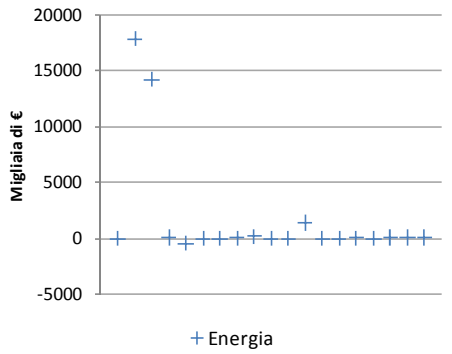
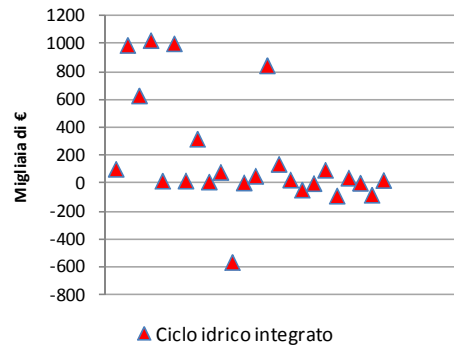
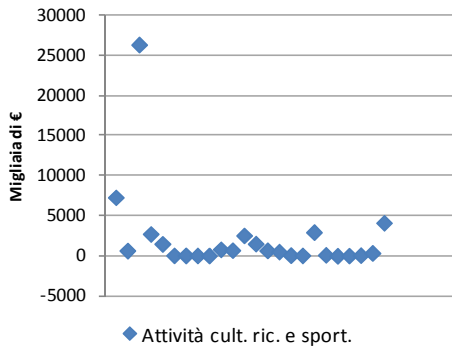
E' nel settore delle infrastrutture per i trasporti che si rileva il valore medio più elevato se confrontato con gli altri otto (7,08 mil € mediamente per ogni azienda del settore); e sono solo 5 le aziende che operano nell'ambito delle infrastrutture per il territorio a generare livelli di utili più alti rispetto alla media di settore.

Tabella 6.4 Valore medio dell'utile netto per settore. (Valori in migliaia di €).

Utile Netto	Valore medio del settore (migl. €)	Aziende con valori inferiori alla media del proprio settore		Aziende con valori superiori alla media del proprio settore	
		N.	%	N.	%
Ll. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico	-€ 122,3	5	13%	34	87%
Attività cult. ric. e sport.	-€ 103,2	6	25%	18	75%
Trasporti	-€ 46,4	1	10%	9	90%
Promozione e sviluppo ec. locale	-€ 7,7	15	26%	43	74%
Ciclo Idrico int.	€ 192,4	18	75%	6	25%
Rifiuti	€ 244,3	20	87%	3	13%
Altro	€ 274,7	78	91%	8	9%
Energia	€ 1.766,3	17	89%	2	11%
Infrastrutture	€ 7.083,2	14	74%	5	26%

Fonte: ns. elab su dati AIDA

In alcuni settori le perdite prevalgono sugli utili: è il caso dei lavori pubblici, infrastrutture e sviluppo urbanistico (-122,3 mila €) seguito da altri settori come ad i trasporti pubblici locali (-46,4 mila € per azienda). Va notato che in questi due settori, le aziende che riportano un valore di utile inferiore alla media sono pochissime e, di conseguenza, influenzano in maniera determinante i rispettivi aggregati.



Grafici relativi alla distribuzione dell'
UTILE NETTO
 delle aziende appartenenti ad uno
 stesso settore

Patrimonio netto

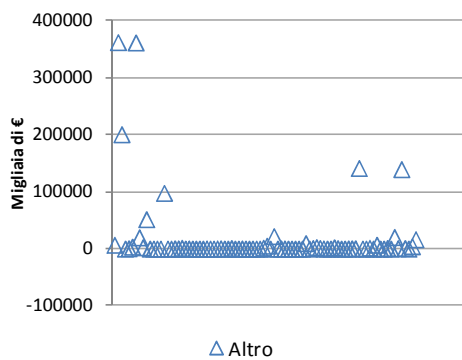
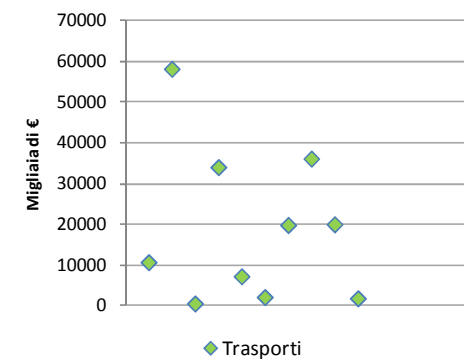
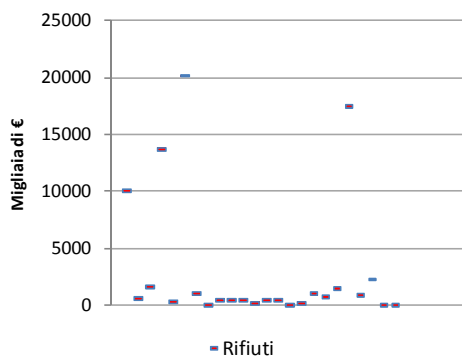
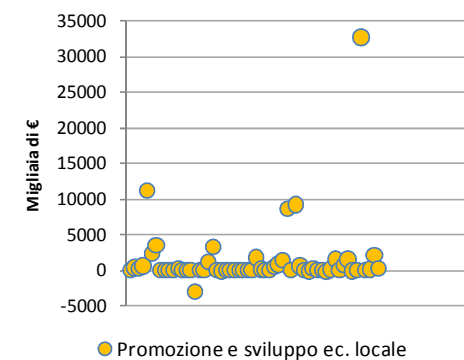
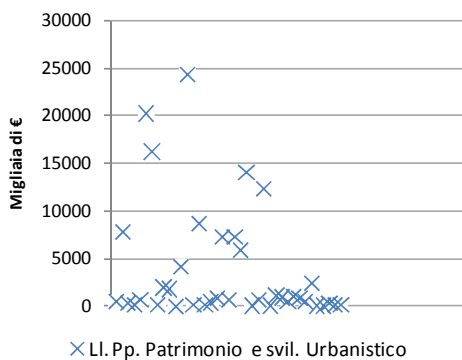
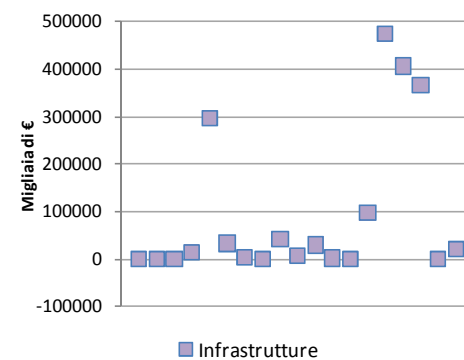
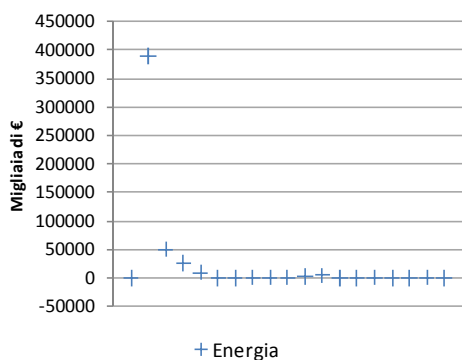
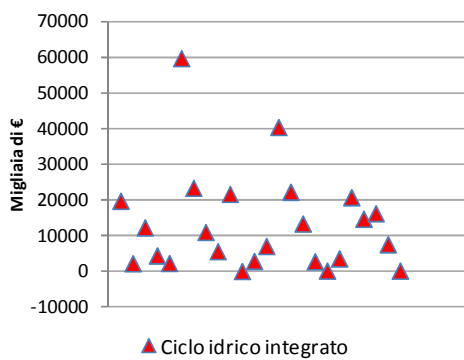
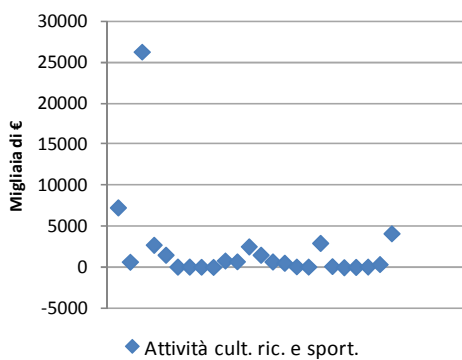
Il valore medio del patrimonio netto delle aziende partecipate dai Comuni veneti ammonta a circa 15,4 mln di € e, anche in questo caso, le società non sono distribuite in maniera omogenea al di sopra e al di sotto di tale soglia: sono solo 43 le aziende che superano la quota media .

Tabella 6.5 Valore medio del patrimonio netto per settore. (Valori in migliaia di €).

Patrimonio Netto	Valore medio del settore (migl. €)	Aziende con valori inferiori alla media del proprio settore		Aziende con valori superiori alla media del proprio settore	
		N.	%	N.	%
Promozione e sviluppo ec. locale	€ 1.464,6	46	79%	12	21%
Attività cult. ric. e sport.	€ 2.201,8	18	75%	6	25%
Rifiuti	€ 3.227,4	19	83%	4	17%
Ll. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico	€ 3.691,2	28	72%	11	28%
Ciclo Idrico int.	€ 12.963,6	14	58%	10	42%
Altro	€ 17.392,9	76	88%	10	12%
Trasporti	€ 18.957,5	5	50%	5	50%
Energia	€ 25.921,8	16	84%	3	16%
Infrastrutture	€ 94.921,8	14	74%	5	26%

Fonte: ns. elab su dati AIDA

La distribuzione dei settori, ordinati in base all'entità del valore medio di patrimonio netto detenuto dalle rispettive aziende, conferma alcune delle considerazioni già esposte in riferimento alle dimensioni economiche precedentemente illustrate. Tendenzialmente i risultati sembrano influenzati in maniera determinante dalla presenza, nei singoli aggregati, di importanti *player* di settore o comunque di aziende di grande dimensione.



Grafici relativi alla distribuzione del
PATRIMONIO NETTO
delle aziende appartenenti ad uno
stesso settore

Redditività del totale attivo (ROA)

Le *performances* economiche delle società partecipate dagli enti locali possono essere analizzate mediante due importanti indici di bilancio: il ROE ed il ROA.

L'analisi per indici consente di confrontare più facilmente aziende di uno stesso aggregato e di mettere in evidenza le differenze che eventualmente sussistono fra i diversi settori dal punto di vista economico. I servizi erogati dalle società e dai consorzi partecipati dai Comuni, spesso, vengono gestiti in un contesto in cui non sempre possono prevalere le logiche imprenditoriali. Appare comunque interessante offrire una rappresentazione di questi indicatori, in considerazione del fatto che anche le aziende partecipate debbono garantire il perseguimento dei propri obiettivi su un orizzonte di economicità e soprattutto perché molte di queste, alla pari di altre società private, si confrontano (o saranno chiamate a confrontarsi) sul mercato.

Il ROA (Return On Asset)²⁷ è uno dei più semplici e significativi indicatori di bilancio che consentono di fornire alcune informazioni importanti sullo stato e sulla qualità della gestione economica delle aziende. Inoltre

Come avvertenza preliminare bisogna riconoscere che per effettuare al meglio questo tipo di confronti sarebbe opportuno procedere prendendo in considerazione un gruppo molto omogeneo di aziende e, soprattutto, poter disporre di una adeguata serie storica, per poter consolidare un giudizio più preciso ed esporre una valutazione che non risenta di operazioni straordinarie o particolari situazioni contingenti.

Nel nostro caso è stato possibile operare il calcolo del ROA su una platea di 291 aziende distribuite in tutti e nove i settori.

Nella tabella che segue (Tab 6.6) è stata riportata la distribuzione delle aziende classificate per settore e per valore del ROA. Per semplificare la lettura dei risultati, si è predisposto uno schema nel quale vengono riportate alcune "classi" al cui interno vengono comprese più aziende in base al *range* nel quale si colloca il valore dell'indicatore calcolato. A conferma delle premesse relative alle peculiarità delle aziende che erogano servizi di pubblica utilità, ritroviamo diversi casi in cui l'indicatore è addirittura negativo. La numerosità di queste aziende (quasi il 30% del totale) risente del fatto che molto spesso le società e i consorzi che stiamo analizzando svolgono la propria attività registrando, saltuariamente o strutturalmente, delle perdite.

²⁷ Il ROA si calcola dividendo l'utile netto dell'azienda per il totale delle attività. Questo indicatore (espresso in valore percentuale) offre in maniera sintetica una valutazione relativamente a quanto hanno "reso" tutte le attività di un'azienda. Il totale delle attività (che altro non sono che l'ammontare complessivo degli investimenti realizzati da una azienda) viene finanziato con risorse proprie o ricorrendo ad indebitamento per i quali viene quindi considerato o un ipotetico rendimento o un eventuale esborso aggiuntivo correlato al tasso di interesse, ed è per questo che il ROA non deve essere di norma superiore o uguale al costo del denaro. Nel caso si rilevasse inferiore, significherebbe che nello svolgere quella determinata attività ci si rimette: il costo per l'azienda per recuperare le risorse da destinare agli investimenti è stato maggiore dell'utile percepito e tale da non riuscire a coprire la relativa quota di interessi.

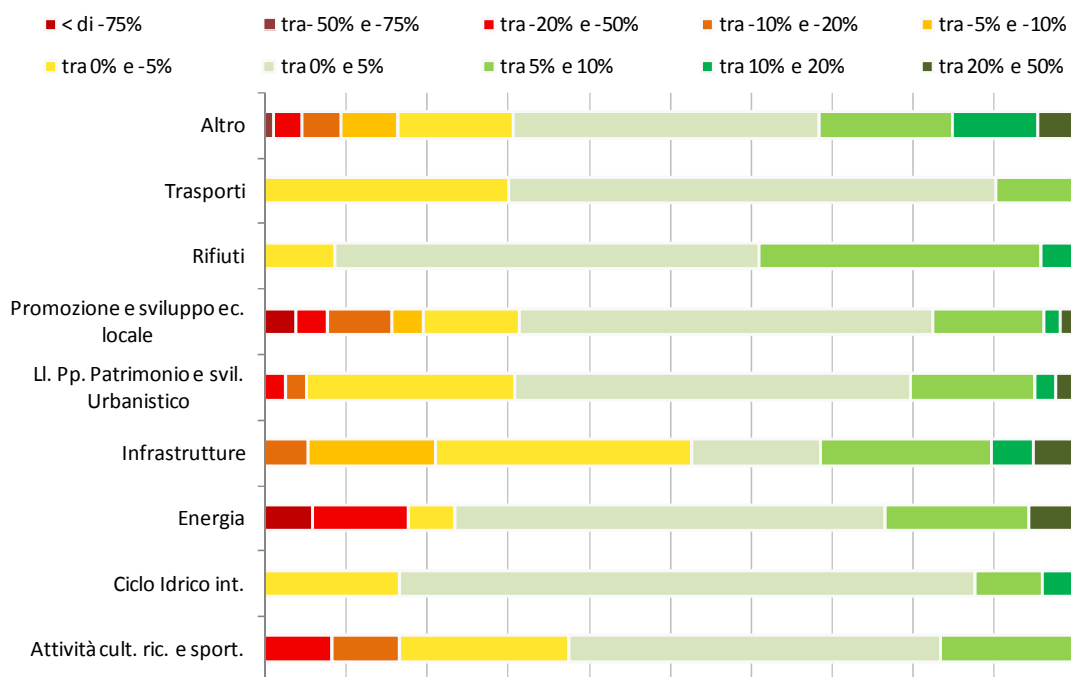
Tabella 6.6 Distribuzione di frequenza per intervalli del valore del ROA delle aziende suddivise per settore.

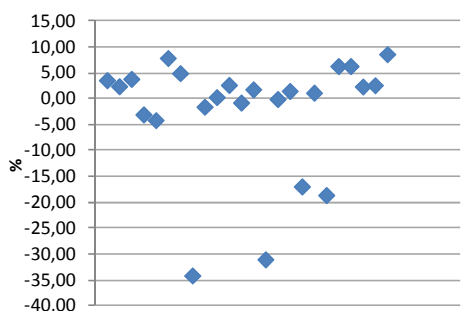
Indice di Redditività del totale attivo (ROA)	Attività cult. ric. e sport.	Ciclo Idrico int.	Energia	Infrastrutture	Ll. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico	Promozione e sviluppo ec. locale	Rifiuti	Trasporti	Altro
< di -75%	0	0	1	0	0	2	0	0	0
tra -50% e -75%	0	0	0	0	0	0	0	0	1
tra -20% e -50%	2	0	2	0	1	2	0	0	3
tra -10% e -20%	2	0	0	1	1	4	0	0	4
tra -5% e -10%	0	0	0	3	0	2	0	0	6
tra 0% e -5%	5	4	1	6	10	6	2	3	12
tra 0% e 5%	11	17	9	3	19	26	12	6	32
tra 5% e 10%	4	2	3	4	6	7	8	1	14
tra 10% e 20%	0	1	0	1	1	1	1	0	9
tra 20% e 50%	0	0	1	1	1	1	0	0	4
tra 50% e 75%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
> di 75%	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: ns. elab su dati AIDA

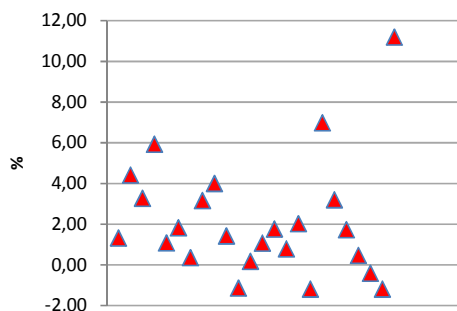
I settori in cui il ROA risulta essere più frequentemente positivo, sono quelli della gestione dei rifiuti e del ciclo idrico integrato. Potrebbe invece assumere significati diametralmente opposti un investimento nei settori dell'energia o delle infrastrutture per il territorio: (semplificando) nel primo caso, a fronte di un ristretto numero di aziende che riportano un elevato valore dell'indice ROA ci sarebbe il rischio di aver investito in quel 15% di aziende che riportano valori estremamente bassi; nel secondo caso, la possibilità di incorrere in un'azienda con ROA positivo o negativo sostanzialmente si equivalgono.

Grafico 6.18 Rappresentazione della distribuzione per intervalli delle aziende in funzione del ROA.

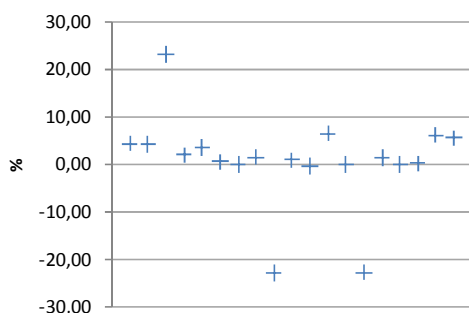




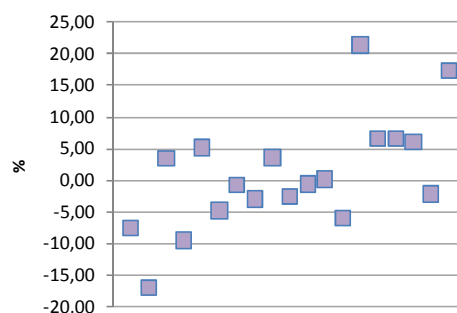
◆ Attività cult. ric. e sport.



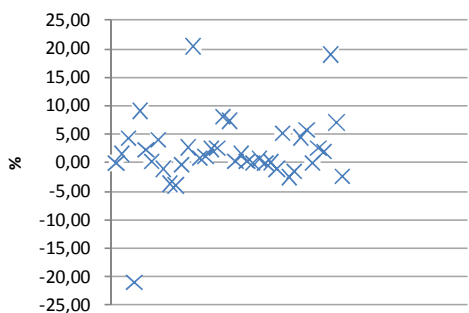
▲ Ciclo idrico integrato



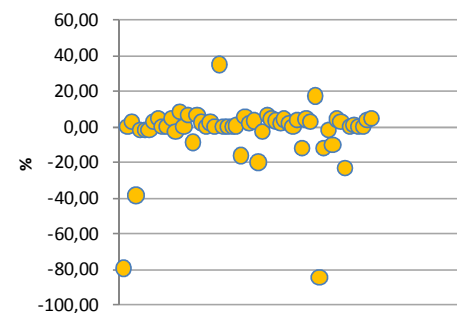
+ Energia



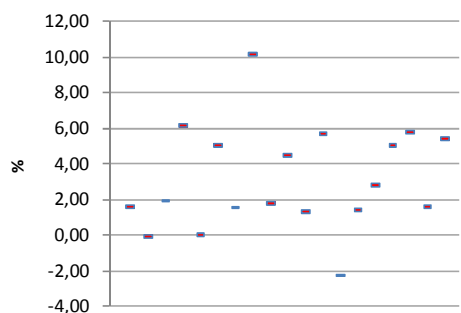
■ Infrastrutture



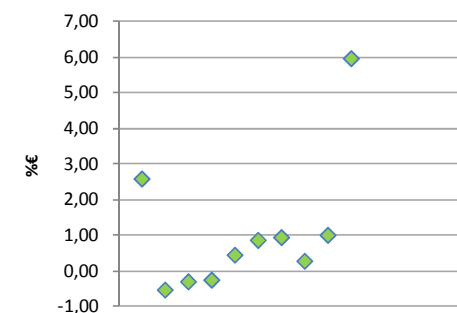
× LI. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico



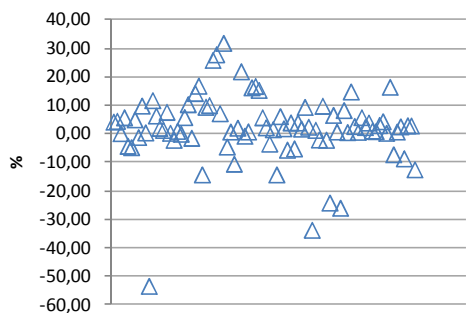
● Promozione e sviluppo ec. locale



■ Rifiuti



◆ Trasporti



△ Altro

Grafici relativi alla distribuzione dell'indice di **REDDITIVITÀ DEL TOTALE ATTIVO (ROA)** delle aziende appartenenti ad uno stesso settore

Redditività del capitale proprio (ROE)

Introduciamo ora un altro indicatore il ROE (Return On Equity): l'indice di redditività del capitale proprio viene utilizzato per rappresentare la redditività complessiva del capitale di rischio investito esprimendo in maniera sintetica la performance aziendale e l'economicità complessiva della gestione: quanti utili sono stati realizzati in un determinato esercizio per ogni quota di capitale proprio investito.

Anche in questo caso, al fine di favorire una prima interpretazione dei dati e dei risultati ottenuti, si ricorre alla rappresentazione mediante tabelle (Tab. 6.7) e relativo grafico (Graf 6.19) nei quali si riporta la distribuzione dei 275 casi in funzione del livello di redditività del capitale.

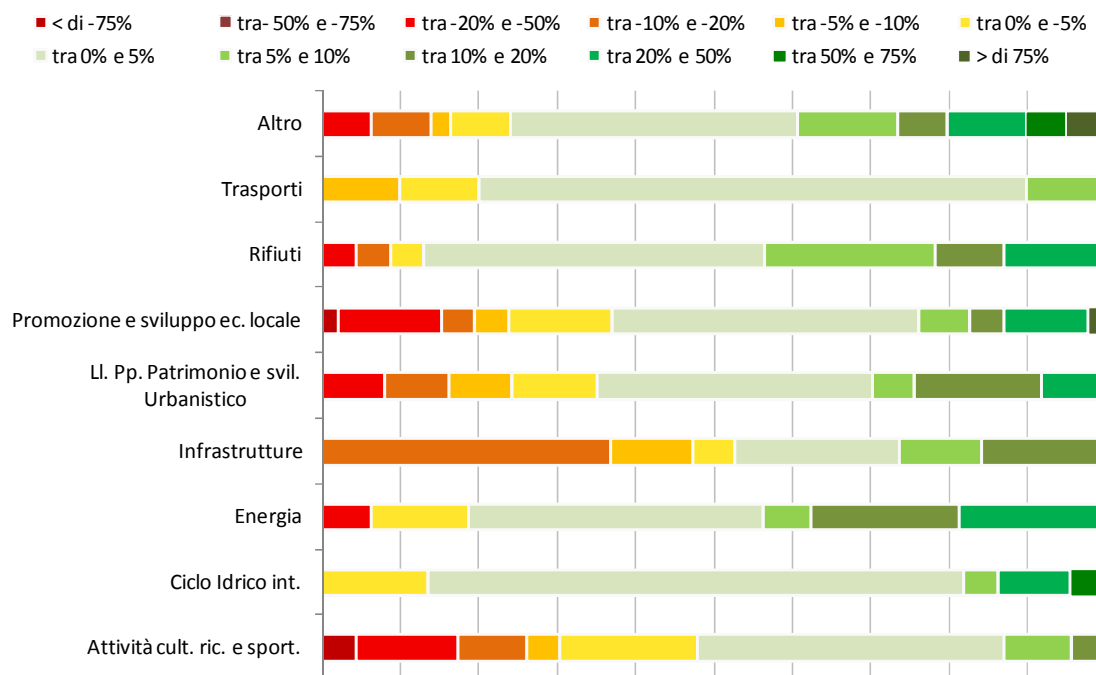
Possiamo notare che anche per talune di queste aziende il ROE risulta essere negativo; l'indicatore assume valore negativo in quelle aziende che hanno chiuso l'esercizio economico in perdita.

Tabella 6.7 Distribuzione di frequenza per intervalli del valore del ROE delle aziende suddivise per settore.

Indice di Redditività del capitale proprio (ROE)	Attività cult. ric. e sport.	Ciclo Idrico int.	Energia	Infrastruttur e	Ll. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico	Promozione e sviluppo ec. locale	Rifiuti	Trasporti	Altro
< di -75%	1	0	0	0	0	1	0	0	0
tra -50% e -75%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tra -20% e -50%	3	0	1	0	3	6	1	0	5
tra -10% e -20%	2	0	0	7	3	2	1	0	6
tra -5% e -10%	1	0	0	2	3	2	0	1	2
tra 0% e -5%	4	3	2	1	4	6	1	1	6
tra 0% e 5%	9	15	6	4	13	18	10	7	29
tra 5% e 10%	2	1	1	2	2	3	5	1	10
tra 10% e 20%	1	0	3	3	6	2	2	0	5
tra 20% e 50%	0	2	3	0	3	5	3	0	8
tra 50% e 75%	0	1	0	0	0	0	0	0	4
> di 75%	0	0	0	0	0	1	0	0	4

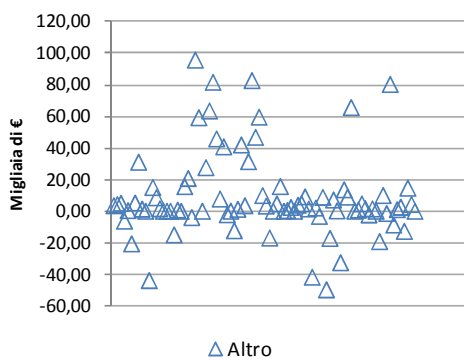
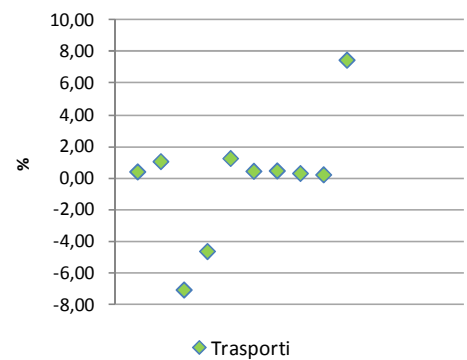
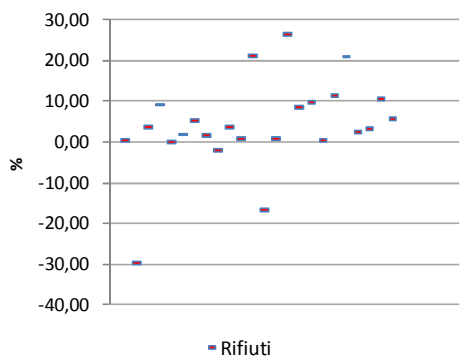
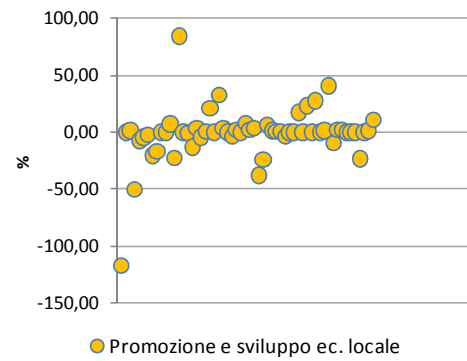
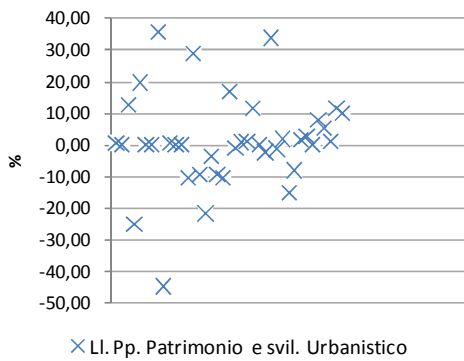
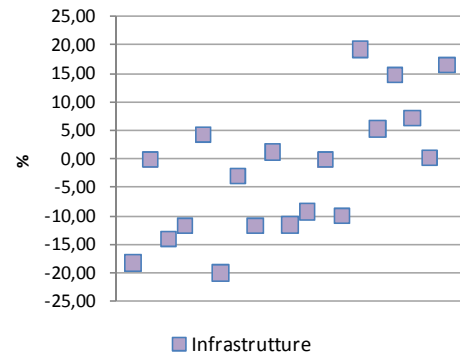
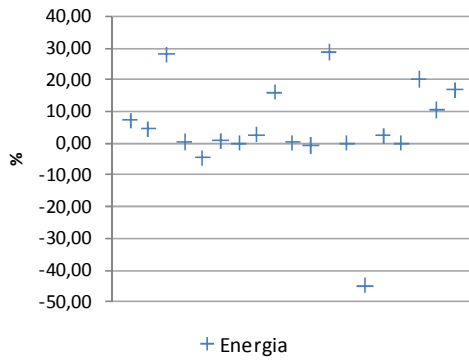
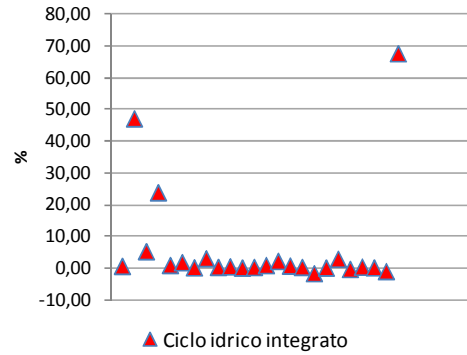
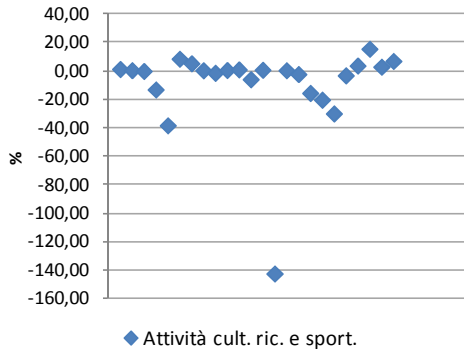
Fonte: ns. elab su dati AIDA

Grafico 6.19 Rappresentazione della distribuzione per intervalli delle aziende in funzione del ROE.



Lo scenario di riferimento dei diversi settori non cambia sostanzialmente rispetto a quanto già osservato con il calcolo del ROA. Il rendimento di un investimento nella azienda media dei trasporti tendenzialmente risulta essere positivo; come possiamo osservare, per l'80% delle aziende di quel settore il rendimento del capitale di rischio è risultato essere positivo, tuttavia è importante tenere conto che nel 70% delle aziende questo rendimento è stato contenuto fra lo 0 e il 5%.

XI RAPPORTO NOBEL



Grafici relativi alla distribuzione dell'indice di **REDDITIVITÀ DEL CAPITALE PROPRIO (ROE)** delle aziende appartenenti ad uno stesso settore

Debiti nei confronti delle banche / Fatturato.

Al fine di dar conto in maniera sintetica della situazione debitoria delle società e dei consorzi partecipati dai Comuni, proponiamo di seguito una tabella (Tab. 6.8) in cui le aziende, suddivise per settore, vengono riclassificate in funzione della loro esposizione debitoria nei confronti degli istituti di credito.

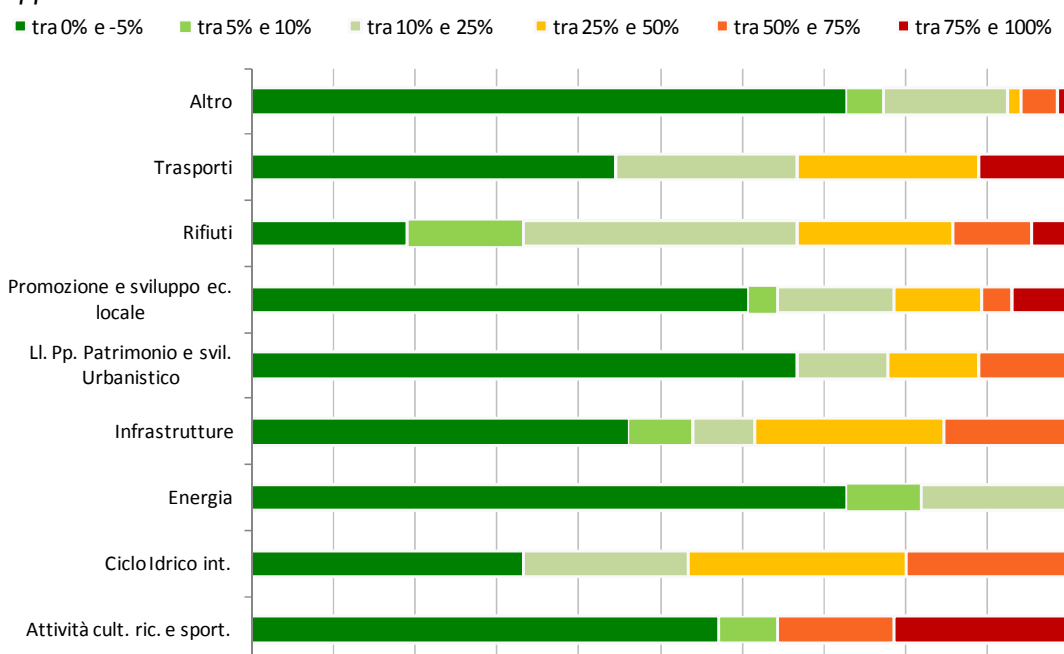
Per rendere confrontabili le diverse realtà si propone l'utilizzo dell'indicatore costruito rapportando l'ammontare complessivo dei debiti verso le banche al rispettivo fatturato. La segmentazione in sei diverse classi a seconda della rilevanza dell'indice è stata operata a puro fine rappresentativo. Il rapporto debito/fatturato aiuta a comprendere le differenze fra settori e il livello medio dell'esposizione delle aziende appartenenti ad una stessa tipologia.

Tabella 6.8 Distribuzione di frequenza per intervalli del valore del rapporto fra debiti nei confronti delle banche e fatturato.

Debiti nei confronti di banche / fatturato (%)	tra 0% e -5%	tra 5% e 10%	tra 10% e 25%	tra 25% e 50%	tra 50% e 75%	tra 75% e 100%
Attività cult. ric. e sport.	8	1	0	0	2	3
Ciclo Idrico int.	5	0	3	4	3	0
Energia	8	1	2	0	0	0
Infrastrutture	6	1	1	3	2	0
Ll. Pp. Patrimonio e svil.	12	0	2	2	2	0
Promozione e sviluppo ec. locale	17	1	4	3	1	2
Rifiuti	4	3	7	4	2	1
Trasporti	4	0	2	2	0	1
Altro	48	3	10	1	3	1

Fonte: ns. elab su dati AIDA

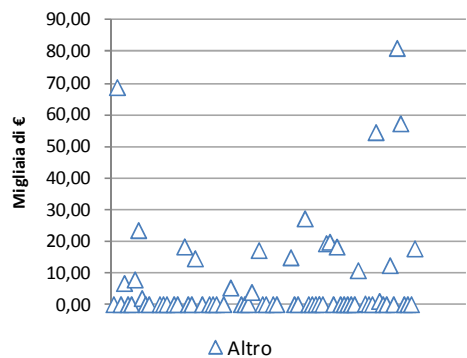
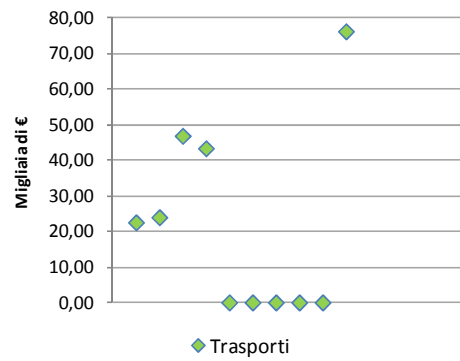
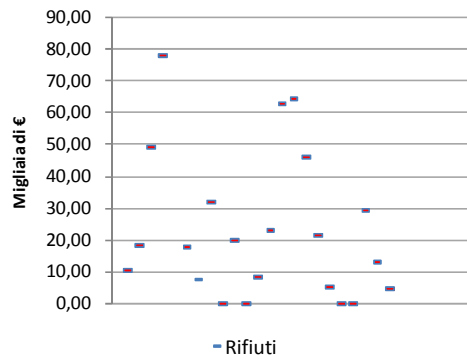
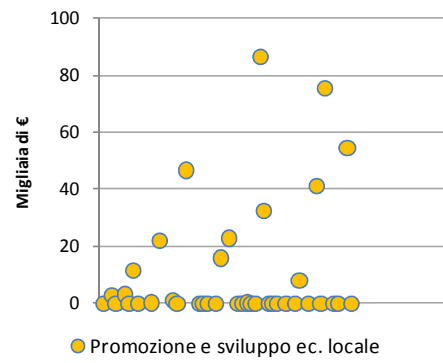
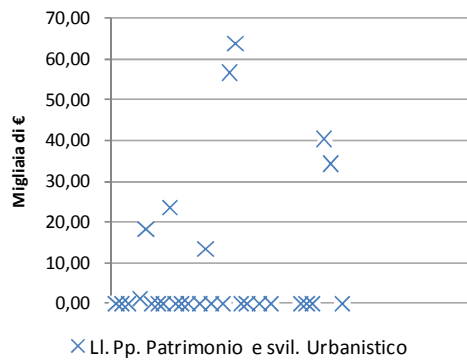
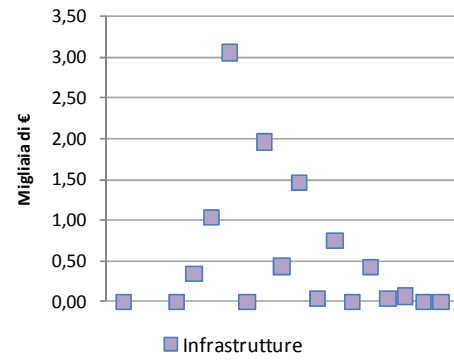
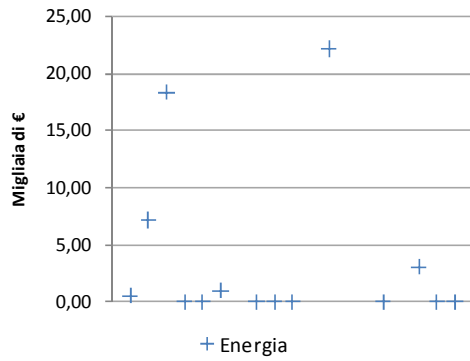
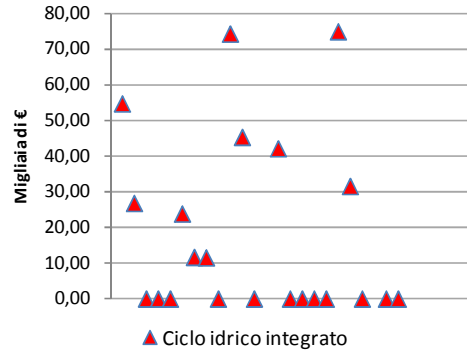
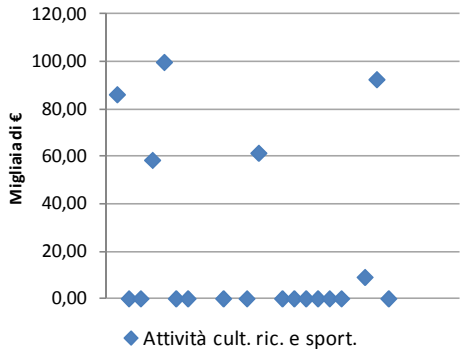
Grafico 6.20 Rappresentazione della distribuzione per intervalli delle aziende in funzione del valore del rapporto fra debiti nei confronti delle banche e fatturato.



Abbiamo sfruttato una diversa gamma di colori passando dal verde al rosso in funzione della dimensione relativa del debito

L'aver fissato una soglia quando i debiti verso le banche superano la metà del fatturato annuo è frutto di una scelta arbitraria, da cui non vanno tratte conclusioni immediate.

Molte sono le motivazioni per le quali un'azienda decide di ricorrere al debito e non è questo indice a offrire un giudizio sulla qualità della scelta compiuta dalle aziende; tuttavia, appare interessante segnalare che più del 10% delle 195 aziende per le quali è stato possibile calcolare questo indicatore superino la soglia di indebitamento pari alla metà del fatturato e che in alcuni casi il livello di esposizione raggiunge livelli particolarmente elevati che prefigurano per le aziende e per i soci (i Comuni) rischi finanziari non irrilevanti.



Grafici relativi alla distribuzione del rapporto

**DEBITI NEI CONFRONTI DELLE
BANCHE / FATTURATO**
delle aziende appartenenti ad uno
stesso settore

Risultato operativo

Volendo considerare, a puro titolo esemplificativo, il risultato operativo complessivo dell'intero comparto delle aziende partecipate dagli enti locali in Veneto otterremmo un risultato che supera di poco i 410 milioni di €, soprattutto grazie ai buoni risultati raggiunti dalle società operanti nei settori delle infrastrutture per i trasporti (219,8 mln €) e, in misura minore, dalle società multiservizi, ricomprese nel settore "altro" (94,0 mln € sul totale del settore pari a 99,1 mln €).

Tenendo conto che nei casi citati ci si riferisce a saldi calcolati su base settoriale, il risultato operativo è determinato dalla differenza fra il *totale del valore della produzione* (composto principalmente dai ricavi dalle vendite) e *i costi della produzione* delle aziende dello stesso ambito.

Andando a vedere il valore medio di questo dato di bilancio, calcolato fra aziende dello stesso settore, possiamo notare come siano sempre le aziende che forniscono servizi per la realizzazione e gestione delle infrastrutture per il trasporto ad essere quelle che registrano il livello più alto: in questo caso, solo 5 aziende (su 19) si attestano su valori più alti di questa media. Lo stesso fenomeno si ripete in maniera più evidente nel settore energia, dove solo 2 delle 19 aziende che operano in questo ambito concorrono in maniera determinante a determinare un valore medio superiore ai 3 milioni € pro-azienda.

Tabella 6.9 Valore complessivo e valore medio per azienda del risultato operativo per settore. (Valori in migliaia di €)

Risultato Operativo	Risultato operativo complessivo del settore (migl. €)	Valore medio del settore (migl. €)	Aziende con valore inferiore alla media del proprio settore		Aziende con valore superiore alla media del proprio settore	
			N.	%	N.	%
Trasporti	€ 667,0	€ 66,7	5	50%	5	50%
Promozione e sviluppo ec. locale	€ 2.390,6	€ 41,2	41	71%	17	29%
Attività cult. ric. e sport.	€ 2.541,3	€ 105,9	19	79%	5	21%
Ll. Pp. Patrimonio e svil. Urbanistico	€ 11.677,8	€ 299,4	6	15%	33	85%
Rifiuti	€ 16.293,1	€ 708,4	19	83%	4	17%
Ciclo Idrico int.	€ 23.967,7	€ 998,7	17	71%	7	29%
Energia	€ 61.148,4	€ 3.218,3	17	89%	2	11%
Altro	€ 71.574,8	€ 832,3	78	91%	8	9%
Infrastrutture	€ 219.802,1	€ 11.568,5	14	74%	5	26%

Il risultato operativo "di settore" più basso lo si riscontra nel settore dei trasporti (667 mila €), e sempre in questo ambito si registra il valore medio più basso, con 5 aziende al di sopra e 5 aziende al di sotto di tale soglia.

Nel raggruppamento di grafici per settore (vedi grafici pagina successiva), nelle ascisse viene rappresentato il valore della produzione delle aziende, mentre nelle

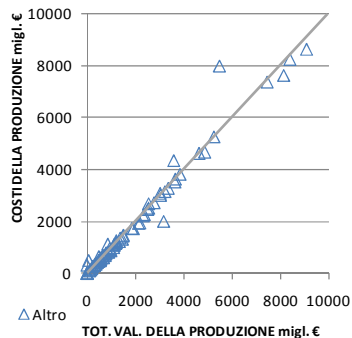
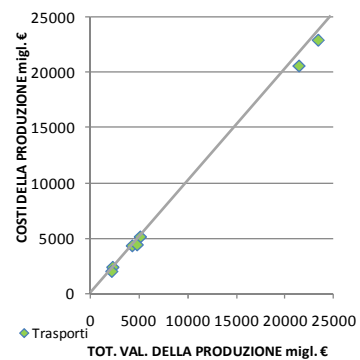
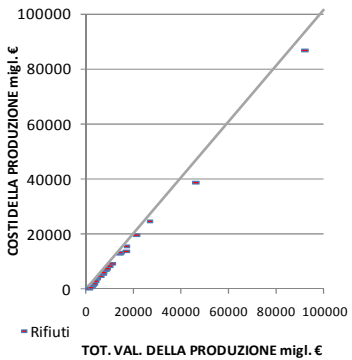
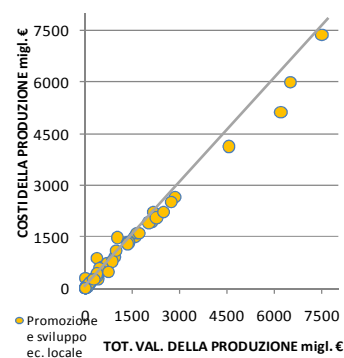
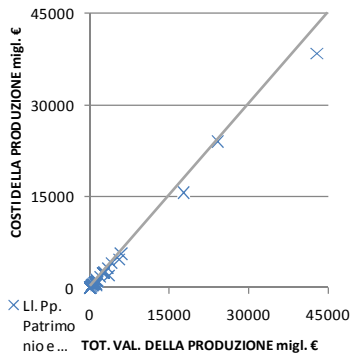
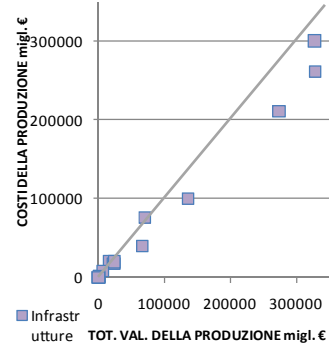
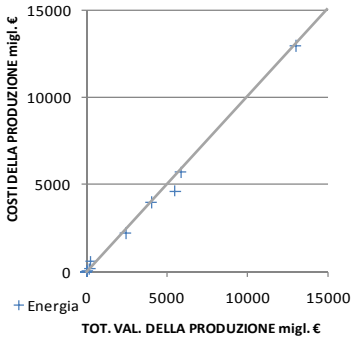
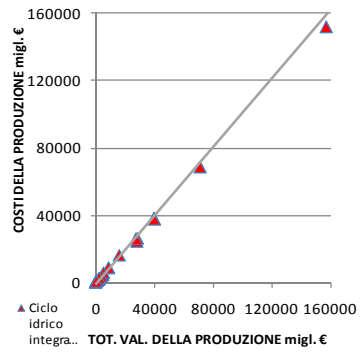
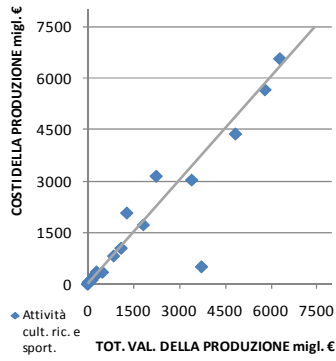
ordinate il costo totale della produzione. La diagonale con origine in 0 ($x = y$) che interseca diagonalmente il quadrante, rappresenta i punti nei quali il valore della produzione equivale ai costi della produzione. Se le aziende si collocano al di sopra di questa linea (nella parte in alto a sinistra) significa che i costi della produzione superano il valore prodotto in una data azienda, viceversa, collocandosi al di sotto di questa linea (nella parte in basso a destra) il valore prodotto è superiore ai costi e si determina così un risultato operativo positivo.

Nel Graf. 6.20 vengono rappresentate tutte le aziende. Questo ci permette di comprendere meglio (utilizzando la stessa scala di grandezza) quello che abbiamo spesso ripetuto in precedenza, ossia che ci troviamo ad analizzare un universo molto eterogeneo fatto da aziende molto differenti fra loro per tipologia di servizio ma anche per dimensione e fatturato.

Le aziende più grandi appartengono ai settori delle infrastrutture, dell'energia, dei trasporti e del ciclo idrico integrato (pensiamo a società autostradali, aeroporti, grandi multiutilities etc.) ma la gran parte delle realtà si ritrova su livelli di produzione ben più modesti, con una maggiore concentrazione al di sotto dei 2,5 milioni €.

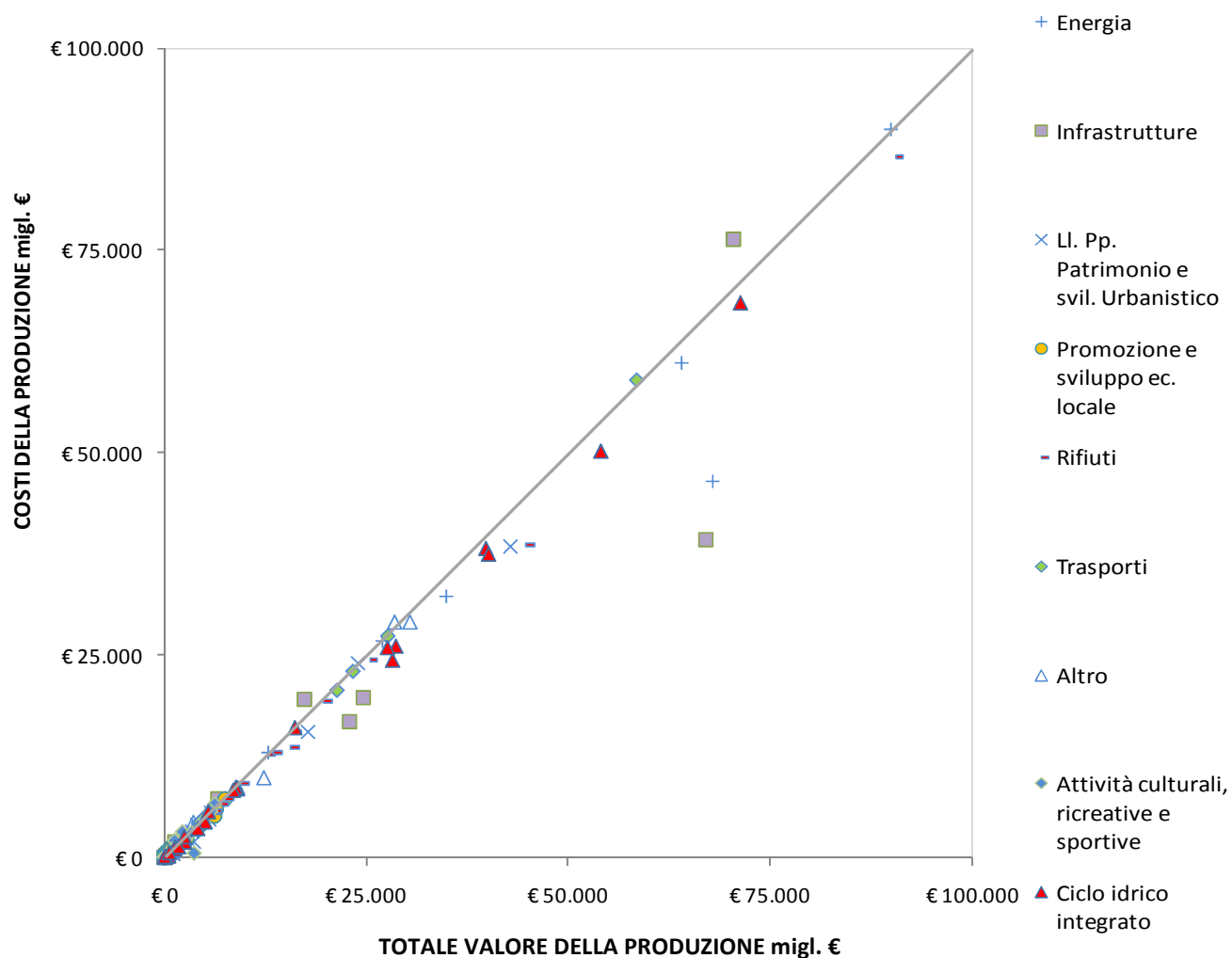
Va notato come all'aumentare delle dimensioni dell'azienda considerata il valore del risultato operativo assuma un segno più frequentemente positivo, ad indicare la presenza di grossi *player* sul territorio in grado di gestire una dimensione industriale di notevole rilevanza.

XI RAPPORTO NOBEL



Grafici relativi alla dispersione delle aziende appartenenti ad uno stesso settore in funzione dei **COSTI** e del **VALORE DELLA PRODUZIONE**.

Grafico 6.20 Dispersione delle aziende suddivise per settore in funzione dei Costi e del Valore della produzione (Valori in migliaia di €)



FOCUS 4 – Le novità della manovra finanziaria in materia di società partecipate dai Comuni

La previsione normativa. Niente partecipate per i Comuni più piccoli?

Affrontiamo in questo approfondimento alcuni degli aspetti più innovativi della recente normativa in tema di società partecipate dagli enti locali.

Nella legge n. 122 del luglio del 2010²⁸, in un contesto in cui vengono introdotti nuovi stringenti vincoli di spesa per la pubblica amministrazione in generale e per gli enti locali in particolare, si interviene anche in materia di società partecipate e di gestione dei servizi pubblici locali. Vengono previste specifiche limitazioni della potestà in capo a determinati enti di ricorrere allo strumento societario e, in taluni casi, l'obbligo della dismissione delle quote di proprietà delle aziende. Nello specifico viene espressamente fatto riferimento ai Comuni con popolazione inferiore ai 30 mila abitanti, e a quelli con popolazione compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti²⁹: i primi non potranno costituire società e i secondi potranno detenere partecipazioni in una sola società.

In entrambi i casi scatterà l'obbligo di dismissione di eventuali quote detenute entro il 31 dicembre 2011³⁰. Tali vincoli non si applicheranno per quelle società costituite da più Comuni nelle quali la popolazione totale degli enti-soci, superi complessivamente le soglie imposte³¹.

Fra gli aspetti ancora da chiarire vista la molteplicità di situazioni esistenti, va sottolineato che spesso la stessa società può essere partecipata sia da Comuni che da altri enti territoriali e realtà amministrative. Ad esempio, non si fa riferimento alla presenza o meno di partecipazioni detenute da associazioni/unioni di comuni o da consorzi che permetterebbero di soddisfare il requisito di popolazione rappresentata nella compagine societaria.

La norma, probabilmente, trae origine dalla volontà di porre un freno al ricorso ad aziende partecipate come strumento per aggirare i sempre più stringenti vincoli di carattere finanziario che, ormai da diversi anni, interessano gli enti locali; questi ultimi, d'altra parte, hanno comunque dimostrato di aver sfruttato questo tipo di strumenti anche per eludere la regolamentazione a tutela della libera concorrenza. L'effetto concreto delle disposizioni inserite nella legge del luglio del 2010, appare ancora difficile da stimare nel suo complesso.

In questo focus offriamo una semplice simulazione in base ai dati in nostro possesso considerando lo scenario attuale in Veneto con la sua evoluzione in vista del 31/12/2011, data dell'*ultimatum* imposto ai Comuni per adeguarsi alla nuova normativa.

²⁸ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

²⁹ Legge 122 del 2010, Art. 14: "Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli Enti territoriali"; comma 32.

³⁰ Termine prorogato di un anno rispetto a quanto previsto in precedenza nel D.l. n.78 del maggio 2010.

³¹ Legge 122 del 2010, Art. 14, Comma 32: "La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite."

Lo scenario veneto: una simulazione.

Specifichiamo preliminarmente che oggetto di questo approfondimento saranno solo le aziende partecipate dai Comuni mentre non considereremo quelle realtà in cui anche altre amministrazioni pubbliche detengono congiuntamente partecipazioni. Come accennato in precedenza, al momento in cui scriviamo, non è ancora chiaro come verranno considerate dal punto di vista del *bacino complessivo di popolazione* tutti gli altri enti territoriali e le altre amministrazioni pubbliche. Sappiamo che molto spesso queste amministrazioni - Province, Camere di Commercio, Regione, aziende sanitarie locali o altri *consorzi* - comprendono un bacino complessivo di popolazione superiore ai limiti imposti e, quindi, possiamo presupporre che ciò costituisca motivo per non far ricadere tali aziende nei casi previsti dalla normativa in oggetto. E' da rilevare inoltre che in diverse di queste società si riscontra la presenza di soci privati che detengono quote di partecipazione.

Prendendo come riferimento i dati resi disponibili dal Ministero della Funzione Pubblica, relativi alla banca dati CONSOC e concentrando l'analisi sui Comuni potenzialmente coinvolti, nelle Tabelle F4.1 ed F4.2 riportiamo i valori relativi sia alle società che ai consorzi in quanto, come affermato anche all'inizio di questo capitolo, spesso si riscontrano casi in cui vengono registrate alcune aziende sotto la denominazione di *consorzio* seppure la natura giuridica di questi sia sostanzialmente diversa, come talvolta alcune delle *società* riportate corrispondano in realtà ad organismi diversi³².

Tabella F4.1 Società e Consorzi di Comuni veneti con popolazione complessiva inferiore ai 30 mila abitanti - CONSOC 2009.

Insieme di società e consorzi secondo rilevazione CONSOC 2009	N. di <i>società</i> costituite da <i>comuni</i> con popolazione complessiva* <u>inferiore ai 30 mila abitanti</u>		N. di <i>comuni</i> che detengono partecipazioni in <i>società</i> costituite da enti con popolazione complessiva* <u>inferiore ai 30 mila abitanti</u>		N. totale di <i>partecipazioni</i> (in aziende con popolazione complessiva* inferiore ai 30 mila abitanti)	
	Società	Consorzi	Società	Consorzi	Società	Consorzi
	132	40	139	81	141	43

Fonte: ns. elab su dati Ministero della Funzione Pubblica

* con il termine *popolazione complessiva* si intende la somma della popolazione di tutti i Comuni che detengono partecipazioni nella medesima azienda.

Nella prima colonna viene riportato il numero di aziende costituite da Comuni con una popolazione complessiva inferiore ai 30 mila abitanti; sommando la popolazione di tutti i Comuni che detengono una partecipazione in una data azienda, si può verificare se il primo vincolo della normativa viene rispettato o meno. Il divieto di detenere quote di partecipazione in capo ai Comuni con popolazione inferiore alle 30 mila unità non viene applicato qualora siano riuniti più enti fino a superare la soglia di popolazione imposta³³. Nel caso dei dati CONSOC (Tab. F4.1) il totale delle realtà che in Veneto non soddisfano il primo requisito di popolazione è di 132 società e 40 consorzi. Nella seconda colonna viene, invece, riportato il numero di Comuni che possiedono partecipazioni in quelle aziende, ossia che non hanno una popolazione superiore ai 30 mila abitanti e che partecipano ad una delle aziende riportate nella prima colonna. In questo caso si tratta di almeno 139 Comuni nel caso si faccia riferimento alle società e 81 Comuni nel caso ci si riferisca alle partecipazioni in consorzi.

Complessivamente, questi Comuni detengono oggi 184 partecipazioni suddivise fra società (141) e consorzi (43) che nel futuro saranno vietate e dovranno comunque essere liquidate entro la fine del prossimo anno.

³² Anche per questo motivo si auspica una più accurata interpretazione della norma che consenta di orientarsi definitivamente nella distinzione fra tipologie di partecipazione.

³³ Non sarebbe infatti sufficiente calcolare solo il numero di Comuni con popolazione inferiore ai 30 mila abitanti ed almeno una partecipazione, perché con questa operazione verrebbero ricompresi anche tutti quei Comuni che partecipano a società con popolazione complessiva superiore alle 30 mila unità. A puro titolo esemplificativo ricordiamo che nella nostra Regione esistono società che sono partecipate da svariate decine di Comuni e che, quindi, raggruppano *bacini di popolazione* comunque molto consistenti.

Tabella F4.2 Società e Consorzi di Comuni con popolazione compresa fra i 30 e 50 mila abitanti – CONSOC 2009.

Insieme di società e consorzi secondo rilevazione CONSOC 2009	N. di società costituite da comuni con popolazione compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti		N. di comuni con popolazione <u>compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti</u> che detengono quote di società		N. totale di partecipazioni (da parte di comuni con popolazione compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti)	
	Società	Consorzi	Società	Consorzi	Società	Consorzi
	57	19	9	9	71	20

Fonte: ns. elab su dati

L'ulteriore vincolo che viene richiamato dalla normativa si riferisce ai Comuni con popolazione compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti; in questo caso il testo non fa riferimento alla possibilità di valutare un bacino complessivo di popolazione. I 9 Comuni veneti con popolazione compresa nelle soglie appena citate possiedono 91 partecipazioni in almeno 57 società e 19 consorzi (Tab. F4.2).

Andando ora a considerare l'insieme delle 302 aziende che costituisce l'universo di analisi NOBEL, ovvero tutte le aziende di cui disponiamo anche dei dati economici, proponiamo di seguito le stesse elaborazioni realizzate sui dati complessivi della banca dati CONSOC.

Dalla tabella che segue (Tab. F4.3) possiamo notare che 118 società del "campione NOBEL" non superano i 30 mila abitanti come popolazione complessiva; sono 127 i Comuni interessati per un totale di 160 partecipazioni.

Tabella F4.3 Società e Consorzi di Comuni con popolazione complessiva inferiore ai 30 mila abitanti – Campione XI Rapporto Nobel.

Insieme di società e consorzi secondo Campione NOBEL	N. di società costituite da comuni con popolazione complessiva* inferiore ai 30 mila abitanti	N. di comuni che detengono partecipazioni in società costituite da enti con popolazione complessiva* inferiore ai 30 mila abitanti	N. totale di partecipazioni (in aziende con popolazione complessiva* inferiore ai 30 mila abitanti)
		118	127
	Valore del patrimonio netto delle quote di partecipazione da liquidare entro il 2011 (€)		€ 76.719.978
	Valore dell' utile netto relativo alle quote di partecipazione da liquidare entro il 2011 (€)		€ 3.824.650

Fonte: ns. elab su dati Ministero della Funzione Pubblica e AIDA

* con il termine *popolazione complessiva* si intende la somma della popolazione di tutti i Comuni che detengono partecipazioni nella medesima azienda.

A titolo esemplificativo, e in prima approssimazione, riportiamo il valore complessivo del patrimonio e dell'utile netto relativi alle 160 partecipazioni che, secondo le disposizioni della norma, dovrebbero essere liquidate da parte dei Comuni.

Si tratta di cifre considerevoli se confrontate con i valori complessivi del mondo delle partecipate in Veneto. Il patrimonio netto raggiunge una quota pari a 76,7 milioni di €, mentre l'utile netto positivo supera di poco i 3,8 milioni di €.

Tabella F4.4 Società e Consorzi di Comuni con popolazione compresa fra i 30 e 50 mila abitanti - Campione XI Rapporto Nobel.

Insieme di società e consorzi secondo Campione NOBEL	N. di <i>società</i> costituite da <i>comuni</i> con popolazione <u>compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti</u>	N. di <i>comuni</i> con popolazione <u>compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti</u> che detengono quote di società	N. totale di partecipazioni (da parte di comuni con popolazione compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti)
	52	9	58

Fonte: ns. elab su dati Ministero della Funzione Pubblica

Per quanto riguarda i 9 Comuni con popolazione compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti che detengono quote di partecipazione, non è possibile compiere lo stesso calcolo del patrimonio e dell'utile netto, in quanto non possiamo conoscere quale sarà la società, fra le 52 qui individuate, che ognuno di questi municipi potrebbe decidere di mantenere³⁴. Complessivamente, comunque, possiamo riportare che dal punto di vista del patrimonio, il totale delle 58 partecipazioni ammonta ad un totale di 79 milioni di €, mentre l'utile per questi Comuni ammonterebbe complessivamente a quasi 400 mila €³⁵.

Sviluppi possibili

Cosa accadrà in concreto nel prossimo anno resta ancora incerto. Probabilmente in sede attuativa potranno intervenire alcune modifiche che chiariranno meglio le modalità e il contesto nel quale le dismissioni dovranno concretizzarsi, e non è improbabile che la norma subisca sostanziali modifiche. Inoltre, c'è la possibilità che questa *rivoluzione* si areni in sede di verifica dei presupposti di costituzionalità di un provvedimento che va ad incidere in termini imperativi sull'autonomia e le competenze proprie del Comune.

Tuttavia, andando ad intravedere quali potranno essere gli sviluppi dell'applicazione di questa norma, possiamo ipotizzare che siano diversi gli esiti che si verificheranno sul territorio, potremmo assistere ad alcune situazioni paradigmatiche, variamente combinate tra loro:

- ad una *dismissione di massa* di una considerevole porzione delle partecipazioni comunali per i Comuni medio piccoli;
- una *riorganizzazione complessiva del "mercato"* con la costituzione di nuovi e più grandi soggetti che raccolgano un numero maggiore di enti o con l'acquisizione da parte dei grandi *player* regionali delle quote societarie liquidate;
- l'aumento della quota societaria da parte dei soggetti privati già soci o l'entrata di alti privati;

In realtà, appare alquanto complicato che soggetti, sia pubblici che privati e già presenti sul mercato, possano farsi carico dell'acquisizione di tutta la massa delle dismissioni; e questo difficilmente varrà comunque per tutte quelle realtà che riportano performance economiche negative o che non garantiscono un vantaggio diretto per i nuovi soci.

Si sovrappongono, inoltre, innumerevoli difficoltà in ordine alla tutela che l'ordinamento garantirebbe agli altri soci non liquidatori ed eventualmente a soggetti creditori che andrebbero a chiedere conto dei propri crediti ai Comuni una volta liquidati.

³⁴ Ricordiamo che per questi Comuni è consentita una sola partecipazione.

³⁵ Il risultato relativo all'utile netto in questo caso risulta fortemente influenzato dalla perdite registrate da due delle 52 aziende per un totale di -1.8 mln € a loro ascrivibile.

Dal punto di vista dei Comuni tutto ciò potrebbe comportare importanti problemi dal punto di vista di ricollocazione del personale, del possibile manifestarsi di situazioni debitorie da dover fronteggiare, gli adempimenti amministrativi e gestionali che si concentrerebbero in vista della scadenza. Per i Comuni più grandi tutto ciò potrebbe semplicemente tradursi nella creazione di società *holding* che diventerebbero il *mero* contenitore di tutte le eventuali partecipazioni, disinnescando così gli obiettivi di riduzione proposti. Le società che abbiamo analizzato appartengono, come si è visto, a settori molto diversi fra loro, ma non viene adottata nessuna differenziazione da parte del legislatore, che pone sostanzialmente sullo stesso piano società che si occupano di raccolta dei rifiuti con farmacie o società per la promozione di produzioni locali.

Dal punto di vista economico, la norma pare contraddire le proprie finalità, ossia quelle di coordinamento con la finanza nazionale per il contenimento della spesa, dato che non si fa distinzione fra società che generano risorse (distribuendo utili e assolvendo alle proprie funzioni di utilità pubblica) e società che riportano performance economiche negative o dallo scopo non coerente con le funzioni comunali. Inoltre, la dismissione così massiccia di *assets* strategici o ad alto valore patrimoniale in tempi così rapidi e per obbligo di legge favorirebbe un deprezzamento di questi rispetto al loro valore economico reale o rispetto alla loro utilità pubblica.

Senza potersi addentrare ulteriormente in una valutazione sull'utilità pubblica delle diverse realtà, abbiamo comunque messo in luce alcune semplici voci del conto del bilancio, dimostrando che la dimensione patrimoniale delle dismissioni assume considerevoli proporzioni e soprattutto che complessivamente queste aziende possono generare importanti utili per i Comuni veneti.

Appendice:

Un confronto fra tariffe nei Comuni capoluogo.

In questa appendice vogliamo proporre un breve esercizio in relazione al calcolo delle tariffe per la fruizione di alcuni servizi di pubblica utilità nei 7 Comuni veneti Capoluoghi di provincia.

I servizi presi in esame sono:

- **il servizio idrico integrato;**
- **la raccolta e smaltimento rifiuti;**
- **i trasporti pubblici** (urbani);

Si tratta di una semplice comparazione dei costi in capo al cittadino residente in uno dei sette capoluoghi veneti. Pur consapevoli dei limiti di una tale analisi, c'è parso importante proporre questa breve studio, non solo per mettere in luce quali possano essere le differenze fra tariffe di diversi Comuni. Sappiamo bene che interrogandosi sul reale ammontare dei "costi della cittadinanza", nel senso di verificare i costi che fanno capo al cittadino come utente di servizi pubblici, difficilmente potremmo trovare le risposte all'interno del perimetro del bilancio comunale. Questa appendice vuole ribadire l'importanza di una visione complessiva delle attività comunali nei confronti del cittadino e del ruolo che i servizi pubblici locali giocano in questa relazione.

Per ognuno dei servizi considerati, sono stati riportati i riferimenti alle aziende che gestiscono, nei Comuni capoluogo, assieme alla modalità con le quali le rispettive autorità d'ambito, o i Comuni stessi, hanno realizzato l'affidamento.

Pur sapendo che le scelte relative a questi settori sono fortemente influenzate da specifiche normative, regolamentazioni imposte a livello europeo, nazionale e regionale, non possiamo non considerare l'influenza esercitata dal singolo contesto territoriale, in termini di orientamento produttivo, culturale e amministrativo, sui diversi modelli di servizio che nel tempo si sono andati strutturando a livello locale.

Sostanzialmente, si assiste ad una totale esternalizzazione dei servizi, mediante affidamento diretto ad aziende partecipate o totalmente di proprietà delle amministrazioni in oggetto. Gli effetti di *liberalizzazione* che le riforme auspicavano non sono ancora visibili e dovranno comunque fare i conti con la complessità delle realtà che si sono costituite e non potranno, comunque, prescindere da alcuni aspetti relativi al ruolo che interpretano le singole amministrazioni all'interno delle aziende titolari della gestione e dagli standard di qualità e costo - alti o bassi che siano - che finora sono stati offerti al cittadino.

I dati sono stati raccolti direttamente presso gli enti affidanti e le aziende affidatarie dei servizi, i Comuni interessati o attraverso la ricerca di informazioni sui rispettivi siti web. I calcoli realizzati non tengono conto di eventuali detrazioni o agevolazioni nei confronti dei singoli o delle famiglie. In particolare nei servizi di raccolta e smaltimento rifiuti, tali agevolazioni sono sovente presenti e si applicano a famiglie particolarmente numerose o a famiglie con redditi complessivi inferiori a determinate soglie.

Nel nostro esercizio prenderemo come riferimento un nucleo familiare medio rappresentativo, composto da 3 individui, residenti in un'abitazione di 100mq.

IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

La gestione del servizio idrico integrato, per quanto riguarda un'utenza domestica, comprende sia la distribuzione dell'acqua potabile fin nei rubinetti di casa, sia la depurazione e il suo smaltimento. Nel calcolo della bolletta viene considerata una quota relativa ad una *parte fissa* per utenza, generalmente inferiore ai 20 € annui, ed una *parte variabile* che aumenta di costo progressivamente (per soglie) all'aumentare della quantità di acqua consumata. Inoltre, per le abitazioni che dispongono di allacciamento alla rete fognaria, collegata ad un sistema di depurazione, devono essere sommate altre due quote per i relativi canoni, calcolate con tariffa fissa, in proporzione all'acqua distribuita presso l'utenza. Al totale calcolato su queste basi va aggiunta l'Iva del 10%. Per il lavoro considereremo un consumo medio di 200 mc annui per una famiglia di 3 componenti.

Tabella A.1 Tariffa complessiva per i servizi del ciclo idrico integrato per un consumo di 200 mc annui.

Comune di:	Totale 200 mc annui (+ IVA)	Quota fognatura e depurazione	Quota fissa	Note
Verona	€ 217	€ 127	€ 20	(scaglioni: 0-100mc, 100-150mc; 150-200mc annui)
Venezia	€ 220	€ 108	-	(scaglioni: 0-80mc, 80-180mc; oltre 180mc annui. Canone fognatura e depurazione per terraferma)
Treviso	€ 249	€ 110	€ 15	(scaglioni: 0-60mc, 60-120mc; 120-180mc; 180-300mc annui)
Belluno	€ 251	€ 127	€ 19	(scaglioni: 0-100mc, 100-150mc; 150-200mc annui)
Vicenza	€ 283	€ 130	€ 15	(scaglioni: 0-108mc, 108-144mc; 144-216mc annui)
Padova	€ 298	€ 143	€ 17	(scaglioni: 0-108mc, 108-144mc; 144-216mc annui)
Rovigo	€ 406	€ 160	€ 15	(scaglioni: 0-60mc, 60-108mc; 108-144mc; 144-192mc; oltre 192mc; annui)

Fonte: ns. elab su dati aziende affidatarie del servizio

Come possiamo osservare dalla Tabella A.1, il valore della tariffa calcolato sui 200 mc di consumo annuo si traduce in diversi livelli di spesa: si va dai 217 € a Verona ai 406 € a Rovigo, che è anche il Comune con la quota relativa ai canoni di fognatura e depurazione più elevati. Tutti i Comuni prevedono una quota fissa annuale tranne Venezia (questa distingue fra utenze del centro storico e quelle della terraferma per quanto riguarda la spesa per fognatura e depurazione, che viene determinata dal Comune stesso). Inoltre, possiamo notare sull'ultima colonna (note) che tutti i Comuni prevedono soglie differenziate di costo al mc in funzione dei consumi³⁶.

Tabella A.2 Affidamenti della gestione dei servizi del CII

Comune di:	AATO	Modalità affidamento	Azienda affidataria
Belluno	AATO Alto Veneto	In house	Bim Gestione Servizi Pubblici S.p.A.
Padova	AATO Bacchiglione	Società quotata	AcegasAps S.p.A.
Rovigo	AATO Polesine	In house	Polesine Acque S.p.A.
Treviso	AATO Veneto Orientale	In house	Alto Trevigiano Servizi S.r.l.
Venezia	AATO Laguna di Venezia	In house	Veritas S.p.A.
Verona	AATO Veronese	In house	Acque Veronesi S.c. a r.l.
Vicenza	AATO Bacchiglione	In house	Acque Vicentine AIM S.p.A.

Fonte: CNEL - Osservatorio dei servizi pubblici locali

³⁶ Nelle note vengono riportate le soglie fino al raggiungimento dei 200 mc.

LA RACCOLTA E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI

Tutti i capoluoghi hanno ormai adottato la Tariffa di Igiene Ambientale (TIA), la quale impone la totale copertura dei costi da parte dell'utenza (a differenza di quanto poteva accadere con la vecchia TARISU).

Il calcolo della tariffa (nel caso di un'utenza domestica per residenti) prevede 2 principali componenti: una quota fissa per ogni mq dell'abitazione titolare dell'utenza ed una parte variabile in funzione del numero di componenti del nucleo familiare che vi risiede³⁷.

Al risultato della somma fra queste due componenti, resta da aggiungere l'importo dell'IVA (10%) ed un'addizionale provinciale il cui valore può variare dallo 0% al 5% dell'imponibile.

Diversi Comuni prevedono agevolazioni nella corresponsione della tariffa in funzione della numerosità del nucleo familiare o del suo reddito complessivo. In questo caso, riprendiamo l'esempio della famiglia di 3 componenti in un'abitazione di 100 mq. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad uno scenario fortemente differenziato: si va dai 182 € di Vicenza ai 270 € di Venezia.

La componente fissa, ossia quella che lega la tariffa alla superficie dell'abitazione, incide maggiormente nel Comune di Venezia (69%), mentre a Treviso la sua incidenza risulta più bassa (23%).

Se avessimo calcolato la tariffa per lo stesso nucleo familiare ma che risiede in una casa di 80 mq, avremmo una riduzione pari a circa l'8% dell'importo totale (che vale il -5% della tariffa a Treviso e il -14% a Venezia). L'addizionale provinciale è in tutte le Province al massimo consentito, tranne che nella Provincia di Treviso

Tabella A.3 Tariffa complessiva per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti per un appartamento di 100 mq

Comune di:	Totale 100 mq + Add. Prov. + IVA	Utenza domestica		Addizionale Provinciale
		€/100mq	3 componenti	
Vicenza	€ 182	€ 56 35%	€ 102 65%	5%
Verona	€ 193	€ 80 48%	€ 87 52%	5%
Belluno	€ 200	€ 75 43%	€ 99 57%	5%
Treviso	€ 217	€ 44 23%	€ 148 77%	3%
Padova	€ 218	€ 65 34%	€ 124 66%	5%
Rovigo	€ 249	€ 71 33%	€ 145 67%	5%
Venezia	€ 270	€ 163 69%	€ 72 31%	5%

Fonte: ns. elab su dati aziende affidatarie del servizio e dei Comuni interessati

il cui valore può variare dallo 0% al 5%

Tabella A.4 Affidamenti del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti

Comune di:	Modalità affidamento	Azienda affidataria
Belluno	Affidamento diretto	Bellunum s.r.l.
Padova	Affidamento diretto	Acegas-aps S.p.A.
Rovigo	Affidamento diretto	ASM Rovigo S.p.A.
Treviso	Affidamento diretto	Trevisoservizi S.r.l.
Venezia	Affidamento diretto	Veritas S.p.A.
Verona	Affidamento diretto	A.M.I.A. VERONA S.p.a
Vicenza	Affidamento diretto	Valore Ambiente (gruppo A.I.M.)

Fonte: CNEL - Osservatorio dei servizi pubblici locali

³⁷ Questi due criteri ancora non soddisfano a pieno il principio per il quale l'utente è chiamato a corrispondere la tariffa in funzione diretta alla quantità di rifiuti prodotti, ma risulta essere l'unica soluzione adottata dai 7 Comuni.

IL TRASPORTO PUBBLICO URBANO

Nel caso dei trasporti pubblici locali, non utilizziamo più la famiglia di riferimento e presentiamo i dati relativi all'acquisto dei titoli di viaggio sui mezzi pubblici cittadini nei sette Comuni capoluogo. Prenderemo come riferimento il costo del singolo biglietto, di un carnet di biglietti e delle diverse tipologie di abbonamento.

Alcune considerazioni preliminari sono necessarie. Nel campo dei trasporti pubblici, assistiamo ad una forte segmentazione dell'offerta delle aziende nei confronti degli utenti. Tramite l'acquisto di un'apposita tessera (con validità annuale o pluriennale), ad esempio, vengono erogati sconti in funzione di diverse caratteristiche dei viaggiatori: l'età (sia per i più giovani che per i più anziani), la residenza o la presenza della sede lavorativa nel Comune o nella Regione, la fruizione dei servizi entro una data fascia chilometrica o all'interno del perimetro cittadino, o l'interoperabilità fra diverse reti, per esempio prevedendo prezzi diversi in concomitanza di abbonamenti ferroviari, o abbonamenti per altre tratte con altre aziende³⁸.

Dato che lo scopo di questa appendice è quello di offrire uno sguardo sui differenziali che si riscontrano fra città diverse piuttosto che voler raffigurare tutta la gamma di possibilità tariffarie, e soprattutto al fine di semplificare la lettura dei dati, è stata preferita una rappresentazione che fa base sui valori ordinari dei titoli di viaggio.

Tabella A.5 Costo dei titoli di viaggio per il trasporto pubblico in ambito urbano

Comune di:	Biglietto viaggio singolo		Biglietto pluriviaggio	
	€	durata	€/carnet	€/bigliett
Belluno	€ 1,20	-	€ 12,80	€ 1,07
Padova	€ 1,10	'75	€ 10,00	€ 1,00
Rovigo	€ 1,00	'75	-	-
Treviso	€ 1,00	'75	€ 10,00	€ 0,91
Venezia – rete terraferma	€ 1,20	'75	€ 10,50	€ 1,05
Verona	€ 1,10	'60	€ 10,00	€ 1,00
Vicenza	€ 1,20	'90	€ 10,00	€ 1,00

Fonte: ns. elab su dati aziende affidatarie del servizio

Il biglietto ordinario per il singolo viaggio può costare fino al 20% in più o in meno a seconda del Comune in cui ci si trova. I prezzi vanno da 1,00 € di Rovigo e Treviso fino ad 1,20 € a Belluno, Venezia³⁹ e Vicenza. Non è solo il costo del biglietto a variare ma anche la sua durata e quindi le opportunità di ri-utilizzarlo all'interno di un determinato arco temporale: un biglietto singolo "dura" a Verona 60 minuti, mentre a Vicenza la sua durata si allunga di mezz'ora. Negli altri Comuni il titolo ha una durata di 75 minuti.

Un altro strumento a disposizione del viaggiatore è il biglietto pluriviaggio: un carnet con almeno una decina di biglietti ad un prezzo più vantaggioso rispetto all'acquisto del singolo titolo. Acquistando il biglietto pluriviaggio si può risparmiare fino a 0,20 € (è il caso di Vicenza: 10 biglietti a 1 € l'uno).

L'analisi procede volgendo lo sguardo al costo degli abbonamenti ed analizzeremo per ogni città, il costo dell'acquisto di un abbonamento mensile e di uno annuale. Questa tipologia di titolo riveste una notevole importanza per chi deve fruire con maggiore frequenza dei servizi del trasporto pubblico urbano, e spesso rappresenta una variabile importante all'interno di un bilancio familiare o nella scelta di sfruttare i mezzi pubblici per muoversi in città o per recarsi sul posto di lavoro o di studio.

³⁸ Sono inoltre da ricordare per Venezia tutte le differenziazioni tariffarie legate alla mobilità lagunare, nel centro storico, fra le isole e l'integrazione fra questa e il trasporto su strada.

³⁹ Per favorire il confronto fra i diversi Comuni, prenderemo in considerazione per Venezia l'acquisto di titoli validi per la terraferma.

Tabella A.6 Costo degli abbonamenti per il trasporto pubblico in ambito urbano

Comune di:	Abbonamento mensile			Abbonamento annuale		
	ordinario	lavoratori	studenti	ordinario	lavoratori	studenti
Belluno	€ 34,3	€ 28,4	€ 28,4	-	€ 284	€ 234
Padova	€ 32,0	-	€ 21,0	€ 320	-	€ 184
Rovigo	€ 39,4	€ 30,7	€ 30,7	-	€ 307	€ 246
Treviso	€ 28,0	€ 24,0	€ 19,5	€ 286	€ 245	€ 199
Venezia – rete terraferma	€ 28,0	€ 26,0	€ 22,0	€ 308	€ 260	€ 200
Verona	€ 28,0	-	€ 23,0	€ 250	-	€ 220
Vicenza	€ 38,2	€ 32,3	€ 35,4	€ 382	€ 323	€ 290

Fonte: ns. elab su dati aziende affidatarie del servizio

Anche in questo caso vengono previste tariffe differenziate in funzione della diversa tipologia di utente, con consistenti sconti in particolare per lavoratori o per studenti (che hanno la sede di lavoro o la scuola/università all'interno del Comune). In taluni casi sono previste ulteriori vantaggi tariffari, per esempio per gli anziani o per i giovani, a fronte della sottoscrizione di specifiche ulteriori carte o tessere di servizio.

E' inoltre opportuno ricordare che vi sono alcune aziende che escludono la validità dell'abbonamento in determinati giorni della settimana⁴⁰ o in alcuni mesi⁴¹.

L'abbonamento ordinario mensile raggiunge un valore di quasi 40 euro per gli utenti dei Comuni di Rovigo e Vicenza, mentre non supera i 30 euro a Treviso, Verona e Venezia (per il trasporto su strada).

Nel caso di un lavoratore, lo sconto maggiore lo si riscontra a Rovigo (-22% rispetto all'ordinario) ma si tratta di un costo ancora lontano dai 24 € mensili di Treviso.

Anche nel caso di uno studente la "classifica" non subisce variazioni e confermerebbe ancora i costi più elevati ancora a Vicenza e a Rovigo.

Per quanto riguarda gli abbonamenti annuali, guardando particolarmente alla tipologia riservata agli studenti, spicca il caso di Padova, dove si registra il costo più basso (184 €, -43% rispetto all'annuale ordinario), seguito da Treviso e Venezia (rispettivamente 199 e 200 €).

Tabella A.7 Affidamenti del servizio di trasporto pubblico in ambito urbano

Comune di:	Modalità affidamento	Azienda affidataria
Belluno	Affidamento diretto	Doolomiti Bus S.p.A.
Padova	Affidamento diretto	APS S.p.A.
Rovigo	Affidamento diretto	Sita S.p.A.
Treviso	Affidamento diretto	ACTT S.p.A.
Venezia	Affidamento diretto	ACTV S.p.A.
Verona	Affidamento diretto	ATV
Vicenza	Affidamento diretto	AIM Mobilità srl

Fonte: CNEL - Osservatorio dei servizi pubblici locali

⁴⁰ A Vicenza l'abbonamento mensile vale per tutti i giorni della settimana ad esclusione della domenica.

⁴¹ Ad esempio a Belluno e a Rovigo l'abbonamento annuale per studenti ha una validità di 10 mesi.

Conclusioni

La finanza pubblica locale, in attesa del *federalismo fiscale*, è diventata un tema molto dibattuto e presente nei media, sia a livello nazionale che locale. Troppo spesso il confronto si sposta sui differenziali che si registrano lungo la nostra penisola nelle varie voci del bilancio: entrate “*sperequate*” o spese su livelli estremamente distanti fra loro, guardando di volta in volta al paragone fra regione del nord e regione del sud o fra *Comuni virtuosi* e *Comuni meno virtuosi*. In più di dieci anni di Osservatorio Nobel, sono state affrontate molte delle contraddizioni (e talvolta dei *falsi miti*) che accompagnano il dibattito sulla questione; in questa edizione si è voluto riprendere il filo conduttore proposto in edizioni passate (III e IV Rapporto Nobel) e affrontare nodi ancora irrisolti o ancora troppo poco frequentati riguardo al futuro della finanza locale, privilegiando il rigore dell’analisi alla presunta novità dei temi indagati.

Le caratteristiche peculiari del Rapporto rimangono quelle di sempre: chiarire le dinamiche finanziarie che si possono desumere dalla lettura dei bilanci dei 581 Comuni veneti e mettere in luce i contorni e le dimensioni dei fenomeni in corso e dei cambiamenti avvenuti nel tempo.

Chi si occupa di queste tematiche è consapevole del rischio di ridurre l’analisi della finanza locale alla sola lettura degli indicatori e dei *totali* desumibili dal bilancio, e della necessità di collegare quei valori alle effettive dinamiche socio-economiche in atto sul territorio e al contesto normativo ed economico del Paese.

Ecco perché fra i temi affrontati nei diversi capitoli, pur mantenendo la volontà di rendere disponibili i dati e di dare trasparenza alle cifre della finanza comunale, si è cercato di mettere in luce alcune delle problematiche legate ad una più corretta interpretazione dei risultati dell’analisi di bilancio e alle dinamiche sociali che dovrebbero essere congiuntamente analizzate.

Nel primo capitolo abbiamo voluto offrire uno sguardo rispetto alle dinamiche della popolazione residente in Veneto. Contrariamente a quanto era ipotizzabile non più di una decina di anni fa, la nostra Regione ha registrato un aumento significativo della popolazione, ormai in procinto di superare quota 5 milioni di residenti. Le risorse a disposizione dei Municipi dovrebbero essere allocate in relazione all’andamento e alla composizione della popolazione, ma non sempre questa logica viene assecondata. Non solo, andando ad analizzare i mutamenti della popolazione in relazione alla tipologia di Comuni suddivisi per ampiezza demografica, sono state messe in luce due dinamiche di segno opposto: il progressivo spopolamento dei Comuni più piccoli (fino ai 10 mila abitanti) ed il progressivo incremento dell’*attrattività* dei Comuni più popolosi che, oltre ad attirare molti *migranti interni*, accolgono gran parte dei *nuovi veneti*, ossia connazionali che arrivano da altre regioni e cittadini stranieri. Tali fenomeni generano sicuramente dei cambiamenti nelle comunità locali e aprono nuove sfide per le amministrazioni comunali, che si trovano a dover fronteggiare domande inedite e che si stratificano in maniera diversificata sul territorio. Ciò pone non pochi interrogativi in ordine a come il sistema di distribuzione delle risorse dovrà trovare una nuova coerenza e sulle scelte strategiche che gli attori pubblici, in rappresentanza dei diversi livelli di governo, dovranno adottare per il futuro.

Se consideriamo nel tempo la trasformazione socio-demografica, si evidenziano alcune tendenze. Ad esempio, gli ultimi dati disponibili sull'indice di dipendenza ci danno questa fotografia: il 51% della popolazione viene ritenuta statisticamente a carico della popolazione attiva, una cifra molto consistente, con dei riflessi inevitabili sulla quantità di risorse necessarie per far fronte al sistema di welfare. Andando poi ad analizzare l'evoluzione nel tempo di questo indice, si nota che in realtà il carico di giovani e anziani che "grava" sulla popolazione attiva sta sì aumentando dalla metà degli anni novanta, ma che soprattutto si sta modificando il peso delle due componenti: ad un aumento considerevole della popolazione anziana (fenomeno in linea con quanto avviene nei paesi che godono di un allungamento significativo della vita media), corrisponde un più modesto incremento di nuovi nati e quindi della presenza di giovani e giovanissimi. In sintesi, aumenta la platea di persone (e di famiglie) che richiedono servizi ed interventi pubblici, e diminuisce la popolazione attiva presente e futura.

Nei Comuni più piccoli (sotto i 5 mila abitanti) e nelle città più grandi la quota di anziani aumenta proprio in funzione del fatto che è la popolazione attiva a spostarsi dai primi verso le seconde. Inoltre, nelle città si riscontra una propensione minore ad "allargare la famiglia" mettendo al mondo nuovi nati, in controtendenza rispetto a quello che possiamo osservare nei Comuni medio-piccoli (tra i 5 e i 20 mila abitanti) dove si registra un numero di figli per donna feconda sensibilmente più elevato.

Tali tendenze, sia in ambito regionale che nel confronto fra piccoli Comuni e grandi città, vengono *mitigate* da una forte componente migratoria che, in realtà, appare la vera causa di un aumento così consistente della popolazione in Veneto. In soli dieci anni, sono 300 mila i nuovi residenti, che vanno a costituire lo *zoccolo duro* dell'incremento demografico e, soprattutto, fanno segnare un aumento della componente giovanile e della popolazione attiva regionale, in maniera particolare nei Comuni più grandi, ovvero quelli che per motivazioni economiche e sociali sono più attrattivi. Questi nuovi residenti, come dimostrano le dinamiche demografiche, rappresentano un'importantissima risorsa per il mantenimento di un equilibrio fra le diverse componenti della popolazione e portano con sé una più diversificata domanda di servizi e di percorsi di integrazione.

Di qui l'importanza delle strategie per il futuro messe in campo dai decisori pubblici che non potranno prescindere da un'attenta distribuzione di risorse per finanziare gli interventi che a livello locale rispondano adeguatamente alle necessità differenziate del territorio.

Proprio quando si decide di mettere mano alla struttura della finanza locale, bisogna trovare il coraggio di affrontare le sfide che porta con sé la novità del federalismo fiscale per ripensare ad una più razionale ed equa ripartizione delle risorse disponibili, che tenga presente le caratteristiche socio economiche dei diversi territori e la reale composizione demografica (come in parte avevamo già iniziato a proporre nelle precedenti edizioni del Rapporto Nobel attraverso la classificazione dei Comuni in diversi cluster).

Se è vero che il momento attuale impone dei vincoli economici stringenti è altrettanto vero che bisogna sempre far corrispondere la distribuzione delle risorse pubbliche con i principali bisogni dei cittadini. Il Rapporto trasmette un messaggio inequivocabile: *risorse in calo e sistema di finanza locale sotto stress*. La sensazione è che, a fronte di questo, ci stiamo preoccupando di "far costare tutto meno", senza riprogettare la destinazione delle risorse e senza un'analisi

attenta e nel merito di come si possano riorganizzare per rispondere in modo efficace ai bisogni crescenti.

Le difficoltà presenti sono frutto anche di alcune scelte passate (sbagliate?) degli stessi Comuni, come viene messo in evidenza nell'analisi della spesa per gli investimenti. Dobbiamo però considerare che per i Comuni *le scelte diventano sempre più difficili* in un contesto in continuo sommovimento e, quindi, privo di riferimenti certi. La trasformazione dell'imposta comunale (ICI) sulla prima casa da imposta autonoma dei Comuni a trasferimento erariale ne è un chiaro esempio. Non solo le risorse trasferite dal centro risultano alla fine inferiori al gettito originario, ma le scelte di alcune amministrazioni, che possiamo in qualche modo chiamare virtuose e/o coraggiose, come ad esempio quella di mantenere un'aliquota ICI sulla prima casa relativamente bassa in passato, si sono trasformate in un forte *handicap* al momento in cui è stato emanato il decreto legge 93/2008: meno risorse trasferite e nessuna possibilità di manovra. E' auspicabile un sistema più equilibrato e riferimenti stabili sul medio periodo, che garantiscano continuità all'azione dei Comuni e diano loro spazi veri di programmazione, altrimenti si rischia la paralisi: *un'amministrazione che "non sceglie" perché non vuole e non può "vincolarsi"*.

In questo senso, se si vuole dare protagonismo ai Comuni serve un patto di stabilità profondamente rivisitato.

I numeri della finanza locale ci "raccontano" da tempo di differenze significative tra Comune e Comune. Continuiamo a domandarci quanto esse siano giustificate (e quindi legittime) da differenze socio-economiche dei territori e quanto invece siano frutto di altre variabili. Da un lato, cioè, va riaffermato il concetto di differenziazione delle risposte come primo indicatore di equità, in ragione di bisogni diversi che meritano risposte specifiche (semplificando: più popolazione anziana, maggiori risorse per alcuni settori del sociale); ma, insieme, bisogna soffermarsi su un altro concetto, quello di "sperequazione", nel qual caso la risposta del Comune discende da una disponibilità sperequata di risorse, che nega alla radice il criterio di equità nelle disponibilità di welfare pubblico per i cittadini.

Rimangono, quindi, molti dubbi riguardo all'equità nell'accesso ai diritti di cittadinanza nei diversi Comuni veneti. Soprattutto ci si interroga se, nella riforma del federalismo fiscale in atto, siano stati (o saranno) adottati quei provvedimenti che consentono di distinguere con trasparenza tra indicatore di uguaglianza e indicatore di inefficacia, tra Comune virtuoso e non virtuoso.

Come Osservatorio abbiamo sempre prestato molta attenzione all'*autonomia finanziaria* delle amministrazioni locali, convinti che solo attraverso una piena ed effettiva applicazione di questa dimensione possa innescarsi il cosiddetto "circuitto della responsabilità"⁴² tra prelievo e spesa: quello che vincola gli amministratori locali a sottoporre ai loro cittadini chiare e responsabili scelte alternative nella allocazione delle risorse e, quindi, nella quantità e qualità dei servizi da erogare. Gli indicatori di autonomia, però, risultano in contrazione, come abbiamo già sottolineato nel secondo capitolo. E' inevitabile chiedersi in che direzione si stia concretamente andando, viste le aspettative che si sono create attorno all'attuazione del federalismo fiscale.

Inoltre, come già rilevato nel X° Rapporto Nobel, il Comune, come soggetto economico, rischia di incidere scarsamente sullo sviluppo del territorio. Superato il preconetto di una spesa comunale

⁴² Si veda a riguardo Bassanini F. in "Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione" in Rassegna Astrid n.119 (14/2010).

assunta essenzialmente come costo, bisogna valutare con attenzione la possibilità di creare sviluppo attraverso l'intervento comunale. Questo vale per gli investimenti, ma anche per la spesa corrente: ad esempio, è dimostrato che l'investimento di risorse nel welfare locale diventa un fattore determinante per la crescita di una comunità. Attraverso interventi attentamente programmati si possono garantire a tutta la cittadinanza degli standard di servizio adeguati, ma anche le condizioni migliori per il progresso economico del territorio.

Nell'ultimo capitolo è stata ripresa l'analisi sulle *aziende partecipate* dai Comuni veneti. Già nel precedente Rapporto Nobel si era tentata la fotografia di quello che viene anche definito *capitalismo municipale*, al fine di ricostruire le dimensioni di questo fenomeno nella nostra Regione. In realtà sappiamo, e abbiamo provato a dimostrarlo anche in questo lavoro, che il fenomeno "*partecipate*" non è che una parte del ben più ampio processo legato al ricorso da parte delle amministrazioni alla *esternalizzazione* dei servizi e delle attività che un tempo venivano gestite direttamente.

Per svariati motivi, dalla mancanza di competenze specifiche, all'aumento della complessità di gestione di determinati servizi interni e per l'esterno, ai vincoli finanziari imposti alle pubbliche amministrazioni, fino al fiorire di protagonismo del Terzo settore, i Comuni, neppure troppo lentamente, hanno devoluto parte delle loro responsabilità operative a soggetti esterni all'amministrazione. Una misura parziale di questo processo si può avere analizzando il modificarsi nel tempo di alcune componenti della spesa iscritte a bilancio, ma una parte di esso sfugge alla semplice lettura della contabilità comunale. In alcuni settori, assistiamo ad una progressiva diminuzione delle voci di spesa relative a determinati servizi a carattere industriale che hanno il Comune come principale referente: nel servizio idrico, nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti, nel trasporto locale; ma anche in altre attività che spaziano dalla cultura alla promozione dell'economia e del territorio, sino a soggetti che svolgono attività di *service amministrativo* per conto dei Comuni.

Il ricorso a società (o consorzi) per svolgere particolari servizi o per regolare la gestione di determinati beni pubblici, è sicuramente uno strumento che può rivelarsi particolarmente utile per la gestione e lo sviluppo dei servizi rivolti ai cittadini, tuttavia, porta con sé molte incognite che meritano di essere affrontate; e il lavoro di analisi da fare è ancora lungo.

Nel capitolo dedicato abbiamo continuato lo sforzo di *censimento* di questi soggetti, per poter disporre di un quadro più chiaro della situazione in essere. Nei 581 Comuni abbiamo riscontrato la presenza di 548 realtà partecipate da amministrazioni pubbliche, ovviamente distribuite in modo assai difforme da Comune a Comune; di molte di esse non è possibile ricostruire la dimensione economica guardando al solo bilancio dell'ente, anche se è evidente che queste aziende movimentano ingenti quantità di risorse e rappresentano un enorme patrimonio pubblico delle comunità locali.

Si è provato anche a verificare, mediante un'analisi di tipo economico, quali siano le caratteristiche tipiche di queste aziende sul piano delle performance. Quello che appare è un universo fortemente eterogeneo, rappresentato da una moltitudine di soggetti nei quali si distinguono maggiormente alcuni grandi *player* che da soli mobilitano un'elevata quantità di risorse non solo economiche. Tenendo conto anche delle recenti novità normative, appare opportuna una riflessione centrata sui contesti regolatori e di *governance* di queste realtà collettive a cavallo fra pubblico e privato e, soprattutto, la necessità di rendere più trasparente il collegamento fra queste e la natura degli enti locali.

Analizzando aziende appartenenti allo stesso settore si riscontrano risultati economici molto diversi fra loro, che richiamano ad una maggior attenzione e competenza da parte del decisore pubblico nel comprendere quali siano le caratteristiche che le rendono più o meno competitive, e quali siano i *fattori di natura territoriale, economica e manageriale* che incidono maggiormente su di esse.

Nel tentativo di rappresentarne la complessità, attraverso l'analisi di alcuni indicatori, si è voluto inoltre mettere in luce come detenere quote di una società che opera in un dato ambito possa rappresentare per il Comune un punto di forza ma, nello stesso tempo, anche una grande incognita rispetto alla stabilità dei conti pubblici locali, soprattutto a fronte della turbolenza dei mercati finanziari, oltre che di un contesto normativo fortemente in evoluzione e che riserva continue novità.

Non è neutra, quindi, né dal punto di vista politico né da quello economico, la scelta di esternalizzare i servizi e di affidare a queste società parte delle responsabilità in capo alle amministrazioni locali titolari di una specifica funzione pubblica.

Nel dibattito sulle prospettive inaugurate dal federalismo fiscale, il tema esternalizzazioni e "partecipate", iscritto in agenda come uno dei più scottanti, veniva risolto riconoscendo la necessità di costruire una specie di *bilancio consolidato* dell'amministrazione comunale. Tuttavia, ad oggi, *i conti* si continuano a fare sui bilanci "classici" dei Comuni e non viene ancora fornita una risposta definitiva su quanto da quei bilanci è tenuto fuori. Non affrontare subito questo nodo rischia di aumentare le difficoltà di farlo in un futuro prossimo, a contraddizioni aumentate e con l'ulteriore conseguenza di sedimentare la sperequazione fra Comuni della stessa regione, oltretutto tra territori diversi del Paese.

Proseguire l'analisi di questo *universo parallelo*, quindi, appare indispensabile per ricomporre con coerenza il quadro della finanza pubblica locale e delineare scenari adeguati per i decisori.

Bibliografia

- AA. VV. (2009), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2009*, Il Mulino, Bologna.
- AA. VV. (2009), *Il costo di cittadinanza nelle Città Metropolitane nel 2008 e nel 2009*, a cura dell'Osservatorio prezzi e tariffe Ministero dello Sviluppo Economico.
- AA. VV. (2009), *Le società partecipate dagli Enti Locali*, monografia a cura del 37° Corso della Scuola di Polizia Tributaria.
- ANCI (2008), *Un Welfare comunitario per lo sviluppo e la qualità della vita*, Sessione 3 della conferenza programmatica ANCI, Roma.
- ANCI, *Prima nota su modifica 23 bis contenuta nell'articolo 15 del decreto legge n. 135/2009*, da www.astrid-online.it (2009).
- Antonini, L. e Vialetti, G. (2007), "L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta Commissione", in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, pp. 77-119.
- Banca d'Italia (2009), *L'economia del Veneto nell'anno 2008*, Venezia.
- Barbaresco G. (2008), "Le società controllate dai maggiori comuni italiani: attività, performance e governance", in *Economia e politica industriale* n.4/2008, pp.167-184.
- Barbero M. (2010), *Il mantra dell'Ente virtuoso*, da www.lavoce.info del 10.09.2010.
- Bianco M., Sestio P. (2010), *I servizi pubblici locali Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Il Mulino, Bologna.
- Bordignon M. e Cerniglia F. (2004), "I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione", in *Rivista di Politica Economica*.
- Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Bassanini F. (2010), *Un riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, Rassegna Astrid n. 114 (14/2010).
- Boeri T. e Bordignon M. (2010), *Dietro al "federalismo solidale"*, da www.lavoce.info del 09.09.2010.
- Bosi P. e Guerra M.C. (2007), *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Bresolin F. (2009), *Rischio povertà in un territorio ad alto reddito: il caso della provincia di Treviso*, i quaderni del CEG (1/09), Università Ca' Foscari.
- Caponi F. (2010), *Società partecipate: le novità contenute nella manovra correttiva 2010*, da Guida agli Enti Locali, www.piscino.it.
- Collecchio M. (2004), *Governare la città con il bilancio*, Maggioli Editore, Rimini.
- Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie (2010), *Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di Comuni e Province*, (Deliberazione n. 13/AUT/2010/FRG).
- Daccò S. (2007), *Relazione sui fenomeni finanziari e tributari di comuni e province*, Dipartimento per gli affari interno e territoriali, Ministero dell'Interno, Roma.
- Daneluzzo P., Vanin F. e Vendrame G. (2008), *Welfare locale e azione sindacale nel trevigiano*, Quaderno Nobel n°34, mimeo.
- D'Antoni M, Pellegrino S., Zanardi A. (2010), *Prove di federalismo municipale*, da www.lavoce.info del 25.08.2010.

- Delfino M. e Zanoni M. (2008), *Le strategie finanziarie dei Comuni piemontesi*, Contributi di ricerca, IRES Piemonte, Torino.
- Finazzi L. (2010), *I conti del signor "procapite" 2*, Quaderno, a cura dell'Osservatorio della contrattazione territoriale del Dipartimento "Federalismo e contrattazione territoriale" della CGIL Lombardia.
- Fontana F. e Rossi M. (2004), *Le analisi di bilancio nell'ente locale*, Giuffrè Editore, Milano.
- Greco L. (2007), "Federalismo fiscale: una nozione economica", in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, pp. 39-77.
- IFEL, CITTALIA (2009), *I Comuni italiani 2009*, Rapporto di ricerca.
- IRES Piemonte (2005), *Analisi delle strategie finanziarie dei Comuni in risposta alla riduzione dei trasferimenti statali (2004-2005)*.
- IRPA (2007), *Primo Rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Rimini.
- IRPET (2008), *La finanza locale in Toscana. Rapporto 2008*.
- ISAE (2009), *La finanza locale in Italia*, Rapporto 2009.
- ISTAT (anni vari), *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (comuni, province e regioni)*, Roma.
- Mancini G., Montemurro F. (2009), *2° Rapporto di ricerca sui bilanci consuntivi 2003-2007 dei comuni del Piemonte con più di 15.000 abitanti*, Quaderno dell'Osservatorio sui bilanci degli Enti Locali dell'Ires Lucia Morosini, Torino.
- Muraro G. (2008), "Federalismo e solidarietà", in *Economia e società regionale*, n. 2/08, pp. 116-123.
- Perticarari R., *Multiutilities e partecipate, percorso a ostacoli*, dal Sole 24 Ore del 21/09/2010
- Regione Veneto, Assessorato alle Politiche di Bilancio (2009), *I conti per il federalismo fiscale*.
- Sanviti G. (1995), *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna.
- SDA Bocconi (2006), *Analisi dell'informativa di bilancio degli enti locali: la comparazione dei bilanci delle grandi città italiane*, Rapporto finale 2006 per la Fondazione CIVICUM.
- Scarpa C., Bianchi P., Bortolotti B., Pelizzola L. (2010), *Comuni S.p.A. Il Capitalismo Municipale in Italia*. Collana della Fondazione Enrico Mattei, Il Mulino, Bologna.
- Spano P. (2005), *I trasferimenti erariali come leva di governo nei rapporti Stato-Comuni*, SDA Bocconi, Milano.
- Spano P. (1999), "Autonomia finanziaria e spese sociali nei bilanci dei comuni capoluogo", in *Economia e società regionale*, n. 4/99, pp. 45-72.
- Spano P. e Pitingaro S. (2002), *Quarto Rapporto di ricerca Nobel*, mimeo.
- Spano P. e Vanin, F. (2007), *Ottavo Rapporto di ricerca Nobel*, mimeo.
- Spano P., Vallese P., Vendrame G. (2009), *I Comuni Veneti e le sfide della perequazione*, Quaderno Nobel n°36, mimeo.
- Tessaro T. (2010), *Una nuova governance per gli enti locali dopo il d.l. 78/2010*, La Gazzetta degli Enti Locali.
- Ufficio Studi Mediobanca (2009), *Le società controllate dai maggiori Comuni italiani: costi, qualità ed efficienza*, Fondazione CIVICUM, Milano.
- Unioncamere Veneto (2008), *Spesa pubblica e federalismo*, Quaderni di ricerca.

- Vallese P. (2009), *Negoziare i diritti di cittadinanza – le politiche per il cittadino nel rodigino*, Quaderno Nobel n°38, mimeo.
- Vallese P., Vendrame G. (2008a), *Nono Rapporto Nobel "Il Veneto letto dai Bilanci dei Comuni"*, mimeo.
- Vallese P., Vendrame G. (2008b), *I bilanci dei Comuni polesani- autonomia finanziaria e spesa sociale*, Quaderno Nobel n°35, mimeo
- Vallese P., Vendrame G. (2008c), *La finanza comunale in Veneto*, in *Economia e società regionale*, n° 103.
- Vallese P., Vendrame G. (2009), *Decimo Rapporto Nobel "Comuni, finanza locale, federalismo, il Veneto visto dai Bilanci dei Comuni Il Veneto visto dai Bilanci dei Comuni"*, mimeo.
- Vandelli L. (2005), *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna
- Vanin F. (2007), *I Comuni del vicentino: un bilancio di medio periodo delle politiche pubbliche locali*, Quaderno Nobel n°33, mimeo.
- Vigneri A. (2010), *La riforma dei servizi pubblici locali. Valutazioni e prospettive*, Rassegna Astrid n. 114 (14/2010).
- Vendrame G. (2009), *Negoziare i diritti di cittadinanza - welfare locale e azione sindacale nel trevigiano*, Quaderno Nobel n°37, mimeo.
- Zanardi A. (2010), *Il nuovo fisco regionale? Quello di prima*, da www.lavoce.info del 12.10.2010.

Il **Nuovo Osservatorio sui Bilanci degli Enti Locali (NOBEL)** è un progetto dell'**IRES Veneto**; avviato una decina di anni fa dal **Sindacato Pensionati** e dalla **CGIL**, e negli ultimi anni sostenuto anche dall'**ANCI Veneto**, associazione dei Comuni, si propone come strumento di monitoraggio strutturato e continuativo della finanza locale, dei modelli gestionali e organizzativi dei Comuni e delle dinamiche dell'intervento pubblico nel territorio.

Il punto di partenza è il bilancio comunale, un documento in cui trovano sintesi le esigenze della comunità e le priorità della politica, necessariamente mediate dai vincoli imposti dalla disponibilità delle risorse finanziarie.

Il Comune è il soggetto istituzionale attorno a cui i cittadini e le comunità locali si riconoscono; il suo ruolo è cruciale in ordine alle scelte di sviluppo territoriale, dalle sue politiche dipendono la qualità del *welfare* e la fruizione dei diritti di cittadinanza. Le dinamiche concrete della finanza locale e le scelte di decentramento istituzionale praticate in questi anni hanno modificato profondamente il ruolo e la vita dei Comuni.

L'avvio del *federalismo fiscale* ha creato grande attesa nel Paese, ma tante sono ancora le incertezze sugli esiti concreti che esso avrà sull'autonomia finanziaria dei Comuni e, quindi, sul loro spazio di programmazione.

L'undicesimo Rapporto Nobel, senza la pretesa di esaurire i dilemmi posti dal federalismo, è un'occasione per far avanzare il confronto pubblico sui temi ancora aperti e per delineare scenari d'azione.