

I bilanci dei Comuni veneti alla prova della società che cambia

XI RAPPORTO DI RICERCA NOBEL

a cura di Giacomo Vendrame e Paolo Vallese

SINTESI

dicembre 2010

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 concentra 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 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.

I bilanci dei Comuni veneti alla prova della società che cambia

XI RAPPORTO NOBEL

SINTESI DEL RAPPORTO

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".

Il 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 viene proposta una valutazione dell'impatto delle migrazioni interne alla nostra Regione o dall'esterno di essa sia di cittadini italiani che stranieri, cercando di comprendere come la popolazione residente in Veneto sia cambiata nella quantità, nella composizione e nella sua distribuzione sul territorio.

Un percorso utile per comprendere alcune delle questioni sensibili per la finanza locale in Veneto e per prefigurare uno scenario che lasci intravedere una mappatura dei bisogni che influenzeranno l'agenda futura dei decisori pubblici.

Il terzo capitolo, "Le spese correnti dei Comuni veneti", propone l'analisi della 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.. Anche in questo capitolo viene inserito un focus: è un'analisi per interventi della spesa dei Comuni nel settore welfare.

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

Il secondo capitolo "Le entrate dei Comuni veneti", tratta questo tema, prima nel suo complesso, 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.

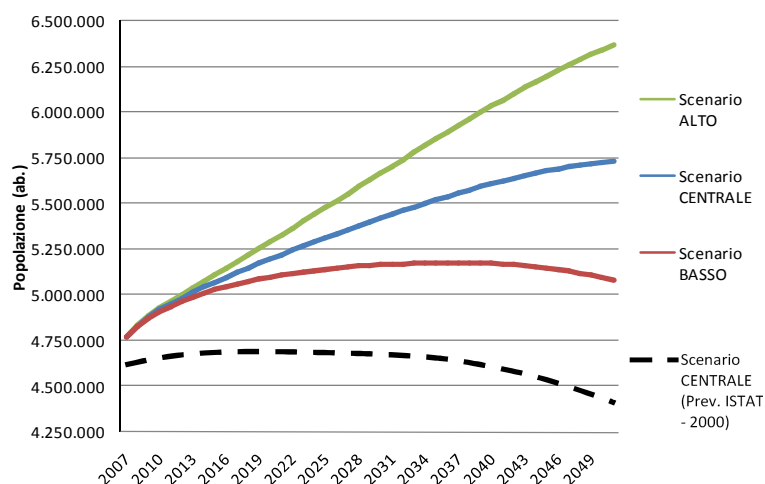
Il quarto capitolo tratta delle entrate correnti e delle spese correnti dei Capoluoghi di Provincia veneti. L'analisi si è resa necessaria avendo rilevato le enormi differenze che caratterizzano i "grandi" Comuni dal punto di vista della finanza locale. Quindi, superando i valori medi che nel caso specifico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

Il sesto capitolo "Le società partecipate dai Comuni veneti", riprende il 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.

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.

“Contrariamente a quanto era ipotizzabile ...”

L'evoluzione dell'ammontare della popolazione residente in Veneto con comparazione della previsione sulla popolazione residente del 2000 (Anni 2007-2050)



I tre scenari (alto, centrale e basso) delle ultime previsioni Istat (2008) sulla popolazione regionale per i prossimi cinquant'anni, correggono le stime realizzate solo dieci anni fa dallo stesso Istituto (la linea nera tratteggiata). 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. **Da qui, l'importanza di leggere il dato demografico come vero e proprio flusso informativo, mediante il quale i decisori pubblici potrebbero trarre molte delle indicazioni necessarie per operare le migliori scelte strategiche.**

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.

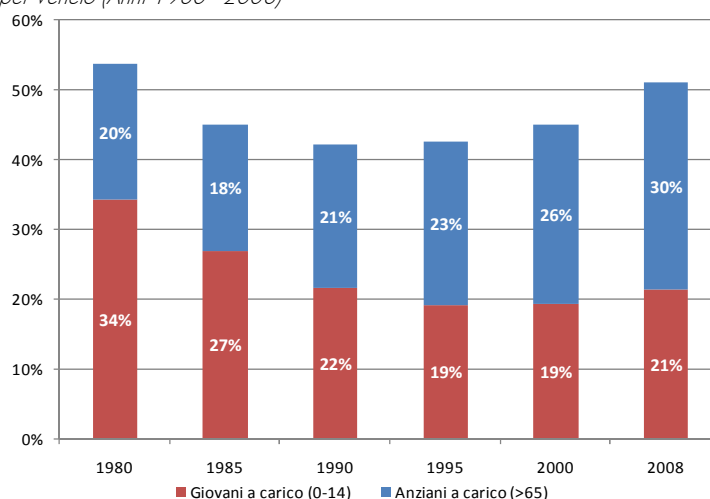
IL VENETO CHE VERRÀ: PREVISIONI E PROGRAMMAZIONE

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.

“...soprattutto si sta modificando il peso delle due componenti ...”

Indice di dipendenza per Veneto (Anni 1980 - 2008)



Nel grafico viene riportato l'indice di dipendenza della popolazione residente in Veneto a partire dal 1980; è possibile notare l'andamento a "U". L'indice, a partire dalla metà degli anni novanta sta aumentando, principalmente per l'incremento dell'incidenza della popolazione anziana (sopra i 65 anni). Tale fenomeno d'altra parte, è un fenomeno ben noto, ma è importante notare come nell'ultimo decennio, aumenti anche l'incidenza della popolazione più giovane (minori di 15 anni), frutto principalmente dell'ingresso di nuove e più giovani famiglie nel contesto regionale. L'indice di dipendenza risente della struttura economica e sociale del territorio, ma aiuta anche a prefigurare i fabbisogni e le prospettive.

GLI INDICATORI E IL NUOVO VENETO

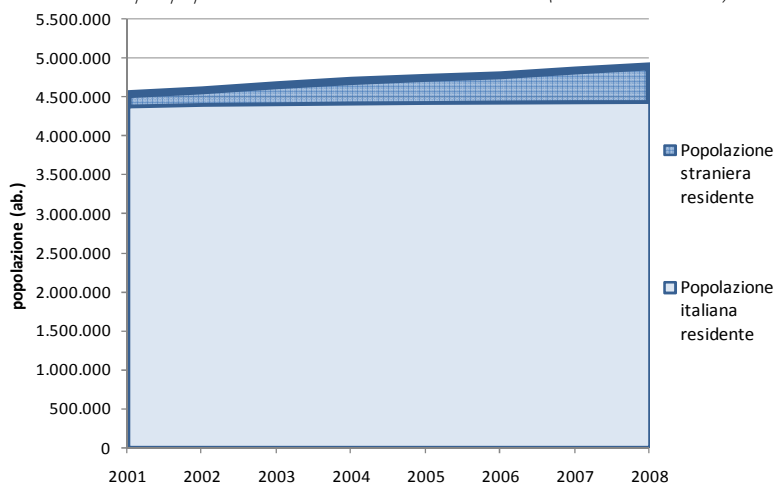
Nei Comuni più piccoli (sotto i 5 mila abitanti) e nelle città più grandi la quota di anziani aumenta proprio in funzione del fatto che è la popolazione attiva a spostarsi dai primi verso le seconde. Inoltre, nelle città si riscontra una propensione minore ad “allargare la famiglia” mettendo al mondo 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).

**"I nuovi veneti...
...vanno a costituire lo zoccolo duro dell'incremento demografico..."**

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



La popolazione straniera residente in Veneto è praticamente triplicata a partire dal 2001(+190,2 %), con un aumento complessivo di quasi 300 mila residenti. Come ben evidenziato nel grafico, 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. Per le classi di età superiore ai sessant'anni, si riscontra una totale assenza di residenti stranieri, mentre si registrano due picchi: in concomitanza delle classi centrali attorno ai 30/35 anni e una relativa agli stranieri giovanissimi, fino ai 5 anni di età.

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 "*circuito della responsabilità*"¹ 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.

DIFFICOLTÀ E REGOLE CHE CAMBIANO

E' inevitabile chiedersi in che direzione si stia concretamente andando, viste le aspettative che si sono create attorno all'attuazione del federalismo fiscale. 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.

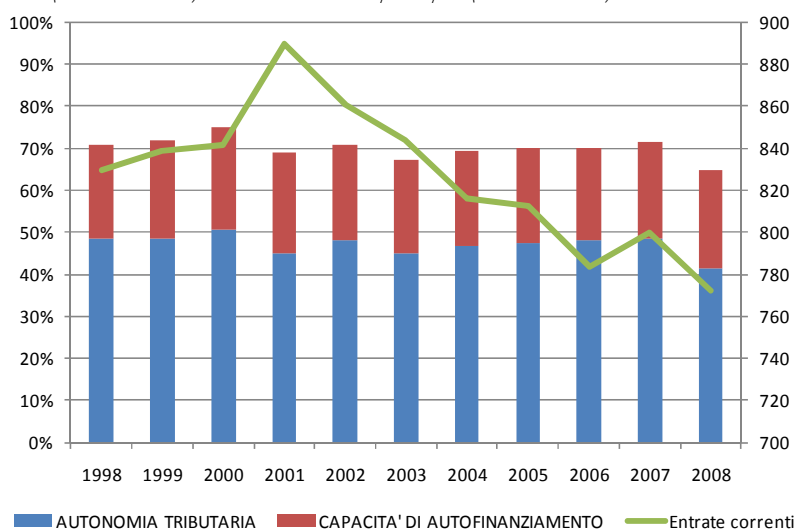
Non solo le risorse trasferite dal centro risultano alla fine inferiori al gettito originario, ma le scelte di alcune amministrazioni, che possiamo in qualche modo chiamare virtuose e/o coraggiose, come ad esempio quella di mantenere un'aliquota ICI sulla prima casa relativamente

¹ 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).

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.

"Gli indicatori di autonomia, però, risultano in contrazione..."

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



In evidenza l'andamento delle entrate correnti a prezzi correnti 2008 e l'autonomia finanziaria dei Comuni veneti. Si nota in maniera evidente che al diminuire delle risorse correnti in entrata corrisponde anche, nel 2008, una diminuzione dell'autonomia finanziaria dovuta principalmente all'abolizione dell'Ici prima casa e la conseguente trasformazione del relativo gettito in trasferimento. **Ma se l'autonomia finanziaria è uno dei perni fondamentali del "circuitto della responsabilità" tra prelievo e spesa, in che direzione stiamo andando?**

"...le risorse trasferite dal centro risultano, alla fine, inferiori al gettito originario..."

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.



Il grafico mette in evidenza come, tra il 2007 e il 2008, il decreto legge 93/2008 abbiamo modificato le entrate comunali. **A prezzi correnti 2008 le risorse totali (Ici più trasferimenti statali) sono diminuite.**

E' auspicabile un sistema più equilibrato con 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"*.

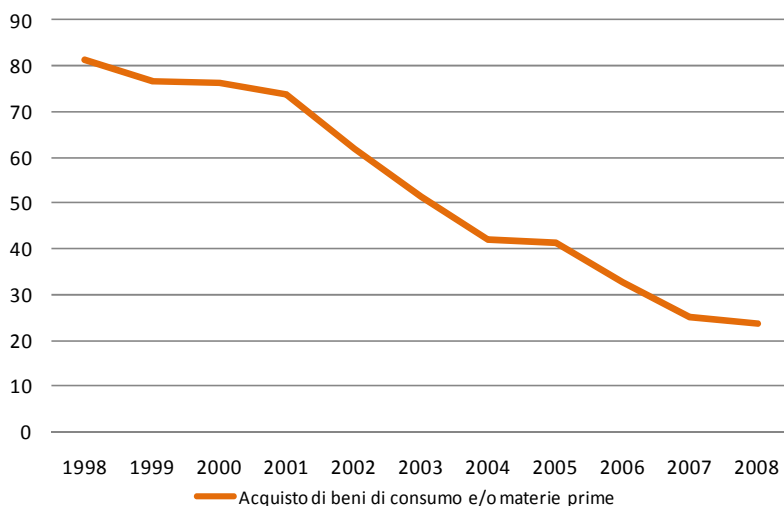
In questo senso, se davvero si vuole dare protagonismo ai Comuni serve un patto di stabilità profondamente rivisitato.

I 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.

RISORSE IN CALO E SISTEMA DI FINANZA LOCALE SOTTO STRESS

“...ci stiamo preoccupando di far costare tutto meno, senza riprogettare la destinazione delle risorse...”

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



Il grafico mette in evidenza l’andamento della spesa procapite per l’acquisto di beni di consumo e di materie prime dei Comuni veneti. Un calo così deciso fa sorgere una domanda: **che margini ci sono ancora alla razionalizzazione della spesa?**

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.

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.

QUELLO CHE I NUMERI E LE DIFFERENZE CI RACCONTANO

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.

“...la risposta del Comune discende da una disponibilità sperequata di risorse...”

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

	Meno di 2.000 (A)	Tra i 2.001 e i 5.000 (B)	Tra i 5.001 e i 10.000 (C)	Tra i 10.001 e i (D)	Tra i 20.001 e i (E)	Oltre i 60.000 (F)
Servizi per il funzionamento amministrativo	37,40%	31,60%	31,40%	28,80%	25,80%	23,10%
Servizi istituzionali	8,90%	9,80%	10,20%	8,90%	8,20%	5,40%
Sicurezza e giustizia	2,40%	3,10%	3,70%	4,40%	6,20%	6,40%
Territorio ambiente e mobilità	15,80%	15,60%	15,40%	16,40%	17,40%	10,90%
Cultura e tempo libero	3,50%	5,10%	6,40%	6,60%	8,20%	7,00%
Welfare	18,40%	20,60%	23,40%	25,30%	23,40%	25,30%
Reti, servizi pubblici ed infrastrutture	11,60%	12,80%	8,20%	7,60%	8,20%	13,00%
Economia comunale	2,10%	1,40%	1,40%	2,00%	2,60%	8,90%
Spesa Corrente TOTALE	794,9	644,2	518,2	556,2	657,7	1.268,2

In evidenza la distribuzione delle risorse per macroarea di spesa, e, nell'ultima riga, la spesa totale procapite dei Comuni veneti per classi demografiche. Le differenze sul totale di spesa corrente sono significative (dai 518 € dei Comuni tra 5 mila e 10 mila abitanti ai 1268 € per i Comuni più grandi) a dimostrazione delle diversità presenti nel contesto comunale veneto. Le differenze nella ripartizione di queste risorse sono meno significative, ma presenti. I numeri della tabella (come altre all'interno del rapporto) fanno sorgere alcune domande: **le differenze che si riscontrano sono spiegabili da bisogni diversificati della cittadinanza? O stiamo dando risposte, in termini di risorse, differenti a bisogni uguali? O, ancor peggio, stiamo dando risposte solo in base alla semplice disponibilità economica dei diversi territori?**

Entrate correnti procapite. I Comuni capoluoghi di Provincia del Veneto (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

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

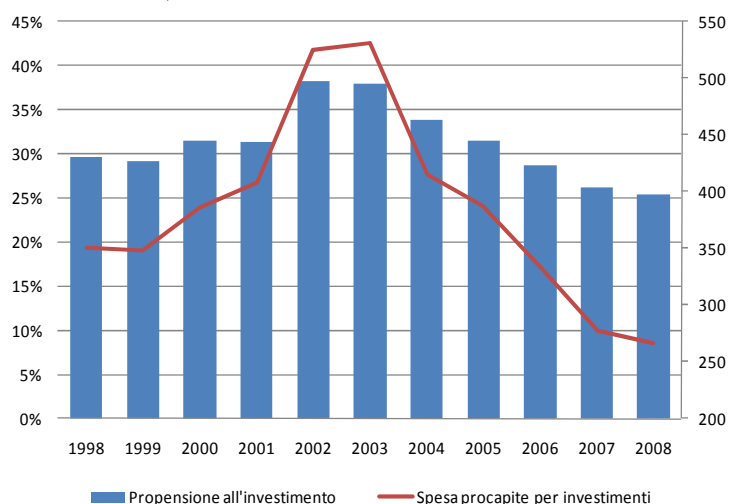
	BELLUNO	PADOVA	ROVIGO	TREVISO	VENEZIA	VERONA	VICENZA
Servizi per il funzionamento amministrativo	166,2	228,3	199,4	188	432,9	281,7	182,9
Servizi istituzionali	55	69,7	55,8	62,6	74,6	73,5	46,3
Sicurezza e giustizia	47,3	93,7	86,4	59,5	113,3	56,3	57,8
Territorio ambiente e mobilità	140,2	126,7	136,9	133,5	173,8	127,7	98,9
Cultura e tempo libero	94	87,7	80,1	56,3	115,4	83,3	60,2
Welfare	133	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
Spesa Corrente TOTALE	704,2	978,9	821,7	816,1	2091,9	1001,4	805,2

I dati delle due tabelle indicano la necessità di un'analisi per Capoluoghi di Provincia. Come è facile notare, le differenze sui livelli complessivi di entrate correnti, e conseguentemente della spesa, sono notevoli, con il Comune di Venezia che registra valori del tutto peculiari. E' da osservare come le risorse sono distribuite fra le diverse macroaree di spesa: **sono riconoscibili, nei numeri, le scelte politiche delle varie amministrazioni?**

Superato il preconcetto di una spesa comunale 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.

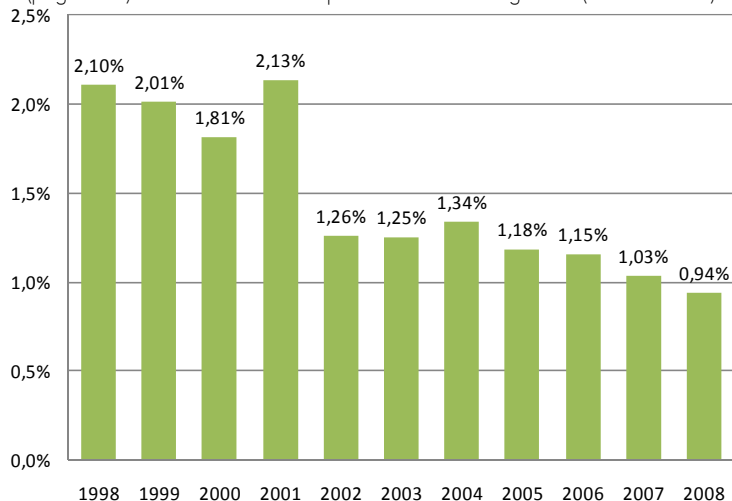
"...le condizioni migliori per il progresso economico del territorio..."

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).



Il grafico mostra l'andamento della spesa procapite per gli investimenti e la relativa propensione all'investimento (è il rapporto percentuale delle spese in conto capitale rispetto al totale delle spese del Comune; in altre parole ci dà misura di quanto il Comune è propenso, dedica risorse, all'investimento rispetto alla dimensione economica della spesa complessiva): dopo un periodo di crescita, si registrano negli ultimi anni investimenti in calo sia in valore procapite sia come propensione. Questi dati confermano che i Comuni sono in difficoltà nel dedicare adeguate risorse in questo importante settore, non possono quindi aumentare e/o migliorare la dotazione di infrastrutture pubbliche.

Spesa in conto capitale (pagamenti) dei Comuni veneti in percentuale sul Pil regionale (1998 - 2008)

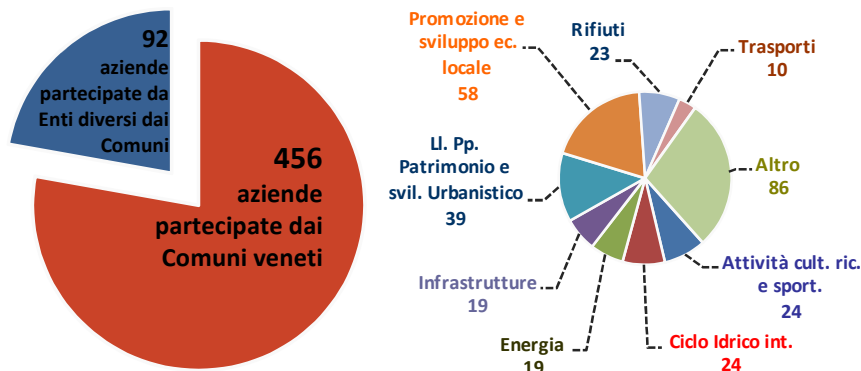


La conferma di quanto appena affermato nel capitolo viene data anche dal grafico che dà riscontro della dimensione in termini di percentuale di Pil regionale degli investimenti messi in campo dai Comuni veneti. L'andamento è significativo e il dato del 2008 (0,94%) rappresenta il valore più contenuto dell'intera serie.

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.

“...la fotografia di quello che viene anche definito *capitalismo municipale*...”

Società e Consorzi partecipati dai Comuni veneti (Rilevazioni CONSOC 2009) e suddivisione per tipologia di servizi del Campione



Dall'interrogazione della banca dati Consoc relativa all'anno 2009 (31 Aprile), sono state individuate complessivamente 545 aziende. Queste aziende, più o meno recentemente, sono state costituite allo scopo di erogare congiuntamente servizi pubblici locali, perseguire specifici scopi delle amministrazioni o per adempiere ad obblighi normativi. La classificazione in settori economici è stata realizzata in funzione dell'attività prevalentemente dall'azienda. Oltre alle aziende a partecipazione comunale che compongono il Campione Nobel, si registrano anche altri 92 soggetti nei quali non sono state riscontrate partecipazioni dirette da parte dei Comuni veneti ma che appartengono ad altri enti: si tratta di realtà costituite dalla Regione Veneto, dalle Province, dalle Camere di Commercio, da Unioni di Comuni e altri enti

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.

**DALLE ESTERNALIZZAZIONI AL
“CAPITALISMO MUNICIPALE”**

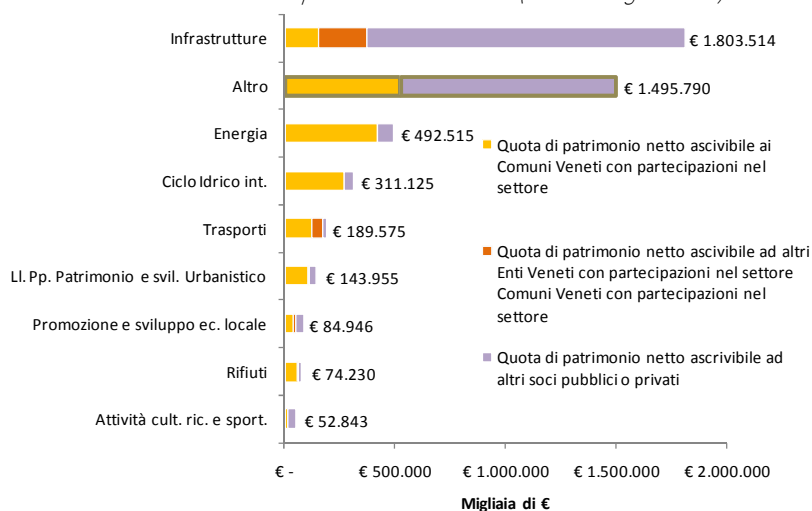
Il ricorso a società (o consorzi) per svolgere particolari servizi o per regolare la gestione di determinati beni pubblici, è sicuramente uno strumento che può rivelarsi particolarmente utile per la gestione e lo sviluppo dei servizi rivolti ai cittadini, tuttavia, porta con sé molte incognite che meritano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

Nel Rapporto 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 (che abbiamo suddiviso in 9 settori), 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.

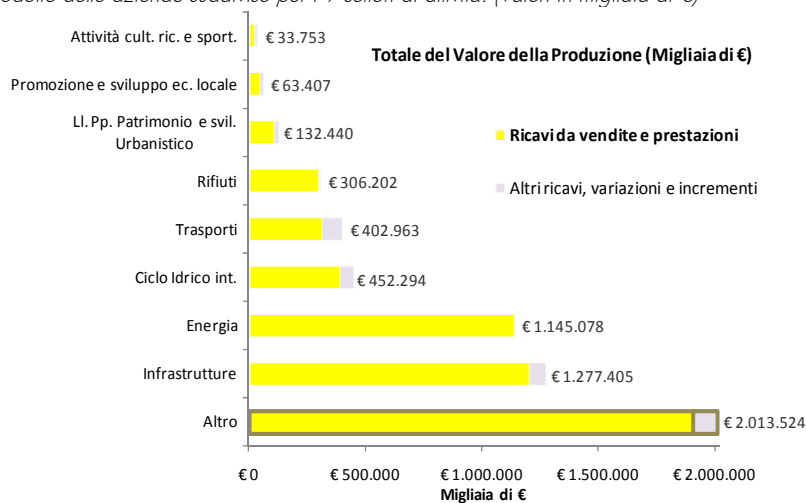
“...queste aziende movimentano ingenti quantità di risorse e rappresentano un enorme patrimonio pubblico delle comunità locali.”

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



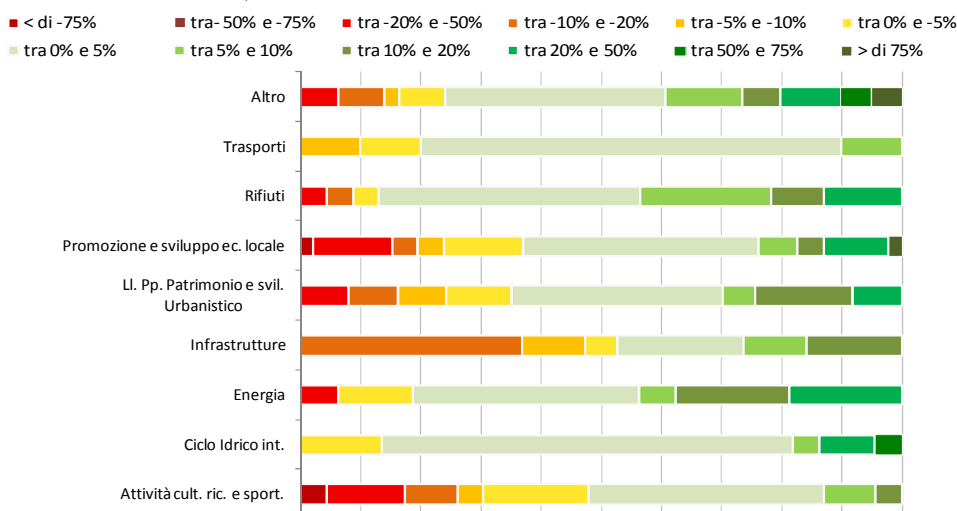
Suddividendo il patrimonio netto delle società e consorzi in base alla quota di partecipazione comunale e degli altri soggetti pubblici del territorio, la quota di patrimonio netto di pertinenza del socio comunale risulta predominante in molti settori, tranne quelli con il patrimonio netto aggregato più alto. Questo ci indica che nei settori con le aziende più “patrimonializzate” e strutturate (basti pensare alle autostrade e aeroporti o ad alcune multi utility) i singoli Comuni coinvolti devono svolgere la loro funzione e interpretare il proprio ruolo coordinandosi con altri soggetti, non sempre pubblici e, naturalmente, con una specifica visione del mercato. Il valore medio del patrimonio netto delle aziende partecipate dai Comuni veneti ammonta a circa 15,4 mln di €

Totale del valore prodotto delle aziende suddiviso per i 9 settori di attività. (Valori in migliaia di €)



La quota principale del valore della produzione è sicuramente ascrivibile direttamente ai ricavi da vendite e prestazioni. Questa voce copre tutto il valore della produzione nel settore dell'energia e in quello dei rifiuti, indicando come per questi settori i ricavi da vendite rappresentino pressoché interamente il valore prodotto. Il valore medio calcolato si assesta attorno ai 18,6 mln €; tale valore, in effetti sembra abbastanza elevato e risulta influenzato dalla presenza di un gruppo ristretto di aziende che, relativamente ai ricavi, si colloca su posizioni di preminenza rispetto al resto delle realtà.

Rappresentazione della distribuzione per intervalli delle aziende in funzione del ROE



L'indice di redditività del capitale proprio (ROE) 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.

L'analisi per indici ci consente di confrontare più facilmente aziende di uno stesso aggregato e di mettere in evidenza le differenze che eventualmente sussistono dal punto di vista economico. Esse dimostrano **che coesistono realtà con performance economiche molto diversificate; molte aziende** riescono a garantire il perseguimento dei propri obiettivi su un orizzonte di economicità delle attività, dimostrandosi in grado di reggere il confronto **sul mercato, alla pari di altre società private.**

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.

**TRASPARENZA COME FATTORE
CHIAVE PER LA COMPETITIVITÀ**

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.

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.