

Comuni, finanza locale, federalismo

Il Veneto visto dai Bilanci dei Comuni

X RAPPORTO DI RICERCA NOBEL

a cura di Giacomo Vendrame e Paolo Vallese

SINTESI

settembre 2009

Nobel è un progetto dell'Ires Veneto promosso da

Il Veneto letto dai Bilanci dei Comuni

X RAPPORTO NOBEL

23 Settembre 2009

Sintesi del rapporto

Il Rapporto Nobel oggi, come da dieci anni a questa parte, propone l'analisi della finanza locale quale strumento per conoscere, e quindi valutare, l'operato delle Amministrazioni comunali. La lettura in chiave finanziaria delle scelte compiute dagli amministratori, infatti, permette di cogliere i segnali del cambiamento, da un lato, e di stimolare la riflessione ed il dibattito sul ruolo degli enti comunali nel perseguire gli obiettivi della coesione e dello sviluppo locale, dall'altro.

Dopo il percorso compiuto in questi anni di attività, possiamo riconoscere a ragion veduta che il contesto della finanza locale è un contesto complesso, ma anche affermare che tale complessità deve essere responsabilmente indagata, in quanto è proprio attraverso la conoscenza delle risorse a disposizione degli enti locali che i *diritti di cittadinanza universali* diventano realmente esigibili e la lotta alle disparità e alle ineguaglianze può assumere concretezza. *Per questo il tema merita attenzione e riflessione.*

Una continua e sistematica *analisi della finanza locale* oggi, nel momento in cui ci si avvia ad attuare il federalismo fiscale, risulta quanto mai cruciale. Infatti, una puntuale conoscenza delle risorse comunali permetterebbe di *progettare* un sistema di finanza pubblica equilibrato, attuabile in tempi accettabili, e metterebbe i cittadini nelle condizioni di partecipare attivamente a un dibattito pubblico nel merito di questioni specifiche e concrete.

In linea con la metodologia sperimentata in questi anni di ricerca, anche il X Rapporto Nobel procede attraverso una puntuale lettura dei bilanci di 581 Comuni del Veneto (capp. I, II e III), arricchito però, quest'anno per la prima volta, da un'esplorazione del *mondo delle cosiddette partecipate* (capitolo IV).

I diversi aspetti analizzati richiedono di sviluppare alcune considerazioni su quattro temi fondamentali per l'amministrazione locale:

- **la centralità del Comune;**
- **l'autonomia finanziaria;**
- **la trasparenza;**
- **il federalismo fiscale.**

A partire da questi temi, di seguito, saranno richiamati sinteticamente alcuni elementi emersi nella elaborazione del X Rapporto Nobel.

1. La centralità del Comune

Tra tutte le istituzioni pubbliche, il Comune è quella più vicina al cittadino. Qualora si prenda in considerazione l'architettura istituzionale dell'intervento pubblico nel suo complesso, tale vicinanza, anche se unanimemente riconosciuta, non si traduce in effettiva *centralità*. Spesso, infatti, trascurando che la prossimità ai cittadini può costituire una leva strategica per la concretizzazione di rilevanti *policy*, non si fa ricorso alle funzioni che le Amministrazioni comunali potrebbero svolgere nell'attivazione di importanti politiche di intervento capillare nel territorio. Ed è proprio dalla mancata, o inadeguata, realizzazione delle potenzialità delle Amministrazioni comunali che si diffonde la convinzione secondo cui le risorse a disposizione dei Comuni finiscono col rappresentare più un costo da tagliare che un'opportunità di sviluppo economico e sociale. Fra gli aspetti che ostacolano il pieno adempimento delle funzioni di competenza delle Amministrazioni comunali, assumono una valenza critica sia le questioni legate alle risorse finanziarie a disposizione, sia tutto quanto attiene alla dimensione demografica.

Riguardo alle risorse finanziarie, nel primo capitolo del Rapporto, sono state confrontate le diverse realtà comunali delle 20 Regioni italiane sotto il profilo della finanza locale¹: dall'analisi della spesa corrente dei Comuni in percentuale sul Pil regionale (tabella 1), è emerso che l'Ente comunale ha potenzialità di incidere in misura troppo residuale sul territorio (sempre sotto l'8% del Pil). Questo rappresenta un limite, soprattutto in periodi di crisi, quando cioè l'intervento pubblico dovrebbe sostenere e stimolare l'economia locale.

Ad esempio, per restare alla crisi economica attuale, un intervento tempestivo sul patto di stabilità interno per consentire che i Comuni pagassero i propri fornitori in tempi (più) brevi non sarebbe stato, forse,

Tabella 1 - Quanto incide sul Pil regionale la spesa dei Comuni? (anno 2007).

	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spese per rimborso prestiti	Totale spese
Abruzzo	3.36%	1.67%	0.42%	5.45%
Basilicata	3.88%	2.38%	0.82%	7.08%
Calabria	4.24%	1.84%	0.75%	6.83%
Campania	4.82%	2.34%	0.52%	7.67%
Emilia Romagna	2.75%	1.23%	0.30%	4.28%
Lazio	3.19%	1.89%	0.31%	5.39%
Liguria	3.90%	1.23%	0.28%	5.41%
Lombardia	2.42%	2.83%	0.19%	5.45%
Marche	3.06%	1.03%	0.41%	4.50%
Molise	4.12%	2.92%	0.28%	7.31%
Piemonte	2.87%	1.31%	0.36%	4.53%
Puglia	3.66%	1.52%	0.35%	5.53%
Toscana	3.12%	1.26%	0.49%	4.86%
Umbria	3.33%	2.07%	0.46%	5.86%
Veneto	2.35%	0.90%	0.22%	3.47%
FVG	3.52%	1.75%	0.35%	5.62%
Sardegna	4.81%	2.26%	0.17%	7.24%
Sicilia	5.04%	0.94%	1.39%	7.37%
Trentino Alto Adige	3.72%	3.50%	0.47%	7.69%
Valle d'Aosta	4.42%	3.09%	0.22%	7.72%
Italia	3.22%	1.81%	0.39%	5.41%

Fonte: ns. elab. su dati ISTAT

¹ I principali titoli di entrata e di spesa sono stati analizzati evidenziando le differenze, non tanto per classificare le varie amministrazioni, quanto piuttosto per meglio comprenderne le peculiarità.

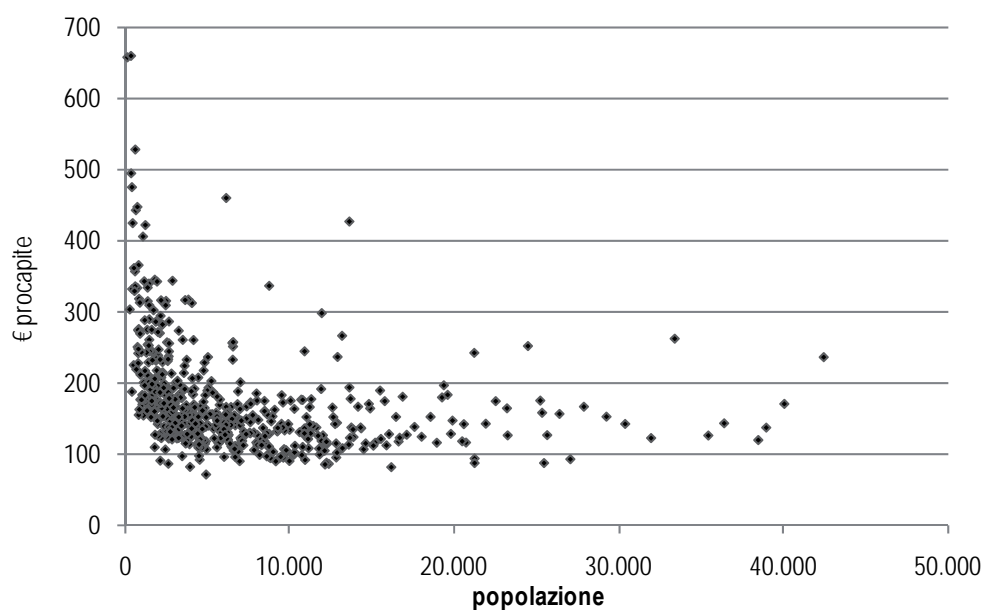
un'iniezione di liquidità a costi praticamente nulli? E non avrebbe, forse, rappresentato un buon sostegno al tessuto produttivo locale?

La questione di una distribuzione ottimale delle risorse pubbliche è imprescindibile da quella relativa alle dimensioni e, in questo senso, la presenza di molti piccoli Comuni costituisce un problema, perché tende a non facilitare le economie di scala e impedisce i conseguenti miglioramenti dell'efficienza di spesa. Puntare al *Comune come soggetto protagonista del territorio*, riscattarne la *centralità*, implica perciò contrastare un'eccessiva frammentazione istituzionale che, invece, si verifica in Veneto, dove dei 581 Comuni ben 317 contano meno di 5.000 abitanti. Il problema viene affrontato nel X Rapporto in una delle due parti dedicate all'approfondimento (chiamate "Quadri").

Il primo quadro va ad analizzare proprio la relazione possibile tra la dimensione di un Comune (popolazione residente) e alcune voci di entrata e di spesa, rappresentata in modo particolarmente significativo dal grafico 1.

Osservando il grafico (dove l'asse delle ascisse riporta la popolazione residente dei vari Comuni, mentre l'asse delle ordinate la spesa pro capite per i servizi del funzionamento amministrativo), la *nuvola* di punti disegna una curva che, nella prima parte, appare particolarmente inclinata e decrescente per poi diventare sostanzialmente parallela all'asse delle ascisse; ciò sta a significare che per tale tipologia di servizi, i Comuni più piccoli (in particolare sotto i 5.000 abitanti, ovvero la prima parte di curva) tendenzialmente spendono cifre più elevate pro capite, rispetto ai Comuni più popolosi.

Grafico 1. Spesa dei Comuni veneti per i servizi per il funzionamento amministrativo e popolazione residente.



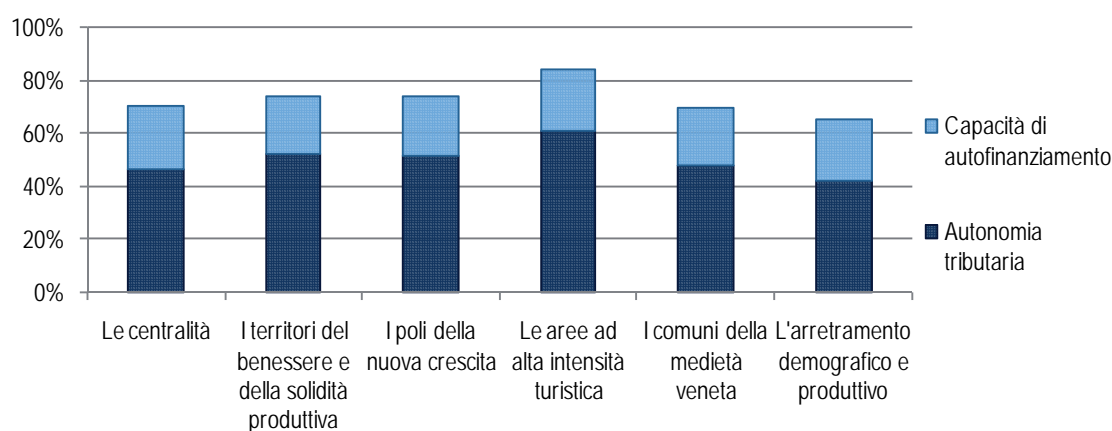
Fonte: ns. elab. su dati Ministero dell'Interno

Va inoltre sottolineato che l'eccessiva polverizzazione in piccoli comuni potrebbe rappresentare un ostacolo alla credibilità istituzionale, sia perché certe competenze e professionalità non sono facili da reperire in ambiti territoriali di dimensioni ridotte, sia perché alcune problematiche richiedono di essere gestite a livello transcomunale. Ciò rende indispensabile guardare con più convinzione a forme collaborative di gestione del territorio e dei servizi, con una visione non limitata ai problemi *dentro le mura*, ma in una più ampia prospettiva d'intervento che coinvolga più soggetti, come ad esempio altri livelli di amministrazione (Regione e Provincia), Unioni di Comuni, realtà del terzo settore, soggetti privati. Governare responsabilmente un processo cooperativo di questo tipo può rendere efficace lo sforzo di garantire che i *diritti di cittadinanza* siano effettivamente *universali*.

2. L'autonomia finanziaria

Se si decide che il Comune deve essere investito di un più alto livello di responsabilità, la funzione amministrativa deve essere svolta in maniera competente e ottimale: a buoni amministratori corrisponde la possibilità di incidere in maniera decisa sul territorio. Questa duplice finalità può essere raggiunta principalmente attraverso una vera *autonomia finanziaria* dei Comuni. L'autonomia delle Amministrazioni comunali nella realizzazione delle entrate, infatti, fornisce indirettamente anche una misura dell'indipendenza dai trasferimenti correnti provenienti dai livelli superiori di governo, *in primis*, lo Stato. Detto altrimenti, il rafforzamento dell'autonomia metterebbe gli amministratori locali nelle condizioni di muovere *effettivamente* le leve finanziarie (e decisionali) a loro disposizione e, comporterebbe un'altrettanto *effettiva* assunzione di responsabilità sulle scelte compiute, sui cui *effetti* potrebbero essere valutati dai cittadini. A tale proposito, il grafico 2 evidenzia la situazione dell'autonomia finanziaria dei Comuni veneti suddivisi per cluster², relativamente all'anno 2007.

Grafico 2 - Autonomia finanziaria dei Comuni veneti per cluster (anno 2007)

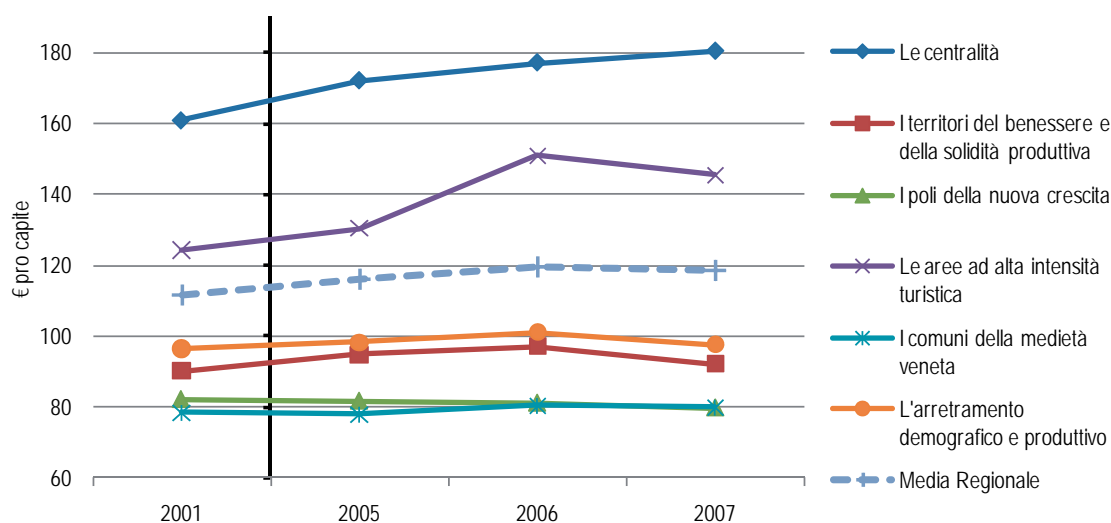


Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Interno

² Al fine di cogliere gli effetti dell'eterogeneità territoriale sulla finanza comunale veneta, è stata ripresa, nel X rapporto, la rappresentazione del Veneto per cluster (così come già avvenuto nel IX Rapporto) elaborata dal Censis e utilizzata dalla Regione all'interno del PTRC (Piano Territoriale Regionale di Coordinamento).

Si può osservare che il cluster dei Comuni turistici presenta l'autonomia più elevata (sopra l'80%); i Comuni dell'arretramento demografico e produttivo registrano i valori più contenuti (attorno al 65%); infine, i rimanenti cluster si attestano su valori prossimi al 70%³: tale disomogeneità è riconducibile proprio all'*immobilismo* del processo di acquisizione di autonomia finanziaria. Infatti, ad oggi, su questo versante la situazione risulta ferma dal 2001 ai livelli evidenziati dal grafico 2 e gli effetti di questa mancata evoluzione dell'autonomia sono facilmente verificabili in una ridotta capacità di manovra finanziaria dei Comuni che non trovano nuovi margini⁴.

Grafico 3. La spesa sociale pro capite, Comuni veneti per cluster (anni 2001, 2005, 2006 e 2007)



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

Passando a considerare la *spesa sociale dei Comuni veneti*, il cui andamento è illustrato per cluster dal 2001 al 2007 nel grafico 3, si può osservare che la media si aggira intorno ai 120 € pro capite. Tuttavia, il dato non costituisce una risposta soddisfacente, poiché se si assume la spesa sociale come un indicatore della qualità di vita dei cittadini, è indispensabile interrogarsi anche sulla qualità dei servizi sociali offerti da un'Amministrazione comunale.

Risulta pertanto ineludibile la domanda intorno alla reale efficacia di questa voce di bilancio, ossia: a una spesa annua di 120 € pro capite quale modello di welfare corrisponde?

Un impegno economico di quest'ordine di grandezza quale domanda sociale riesce a soddisfare?

Anche da questa prospettiva, la questione risulta particolarmente complessa, poiché chiama in causa non solo le politiche e le scelte compiute dall'Amministrazione comunale, ma anche i vincoli che ne limitano

³ È bene ricordare che nel 2007 l'Ici veniva pagata anche sulla prima casa. Infatti, l'abolizione, introdotta dal Dl 93/08, avrà i suoi effetti sui bilanci comunali del 2008: un effetto determinante sarà la diminuzione di autonomia tributaria di tutti i Comuni.

⁴ A riguardo si veda anche il IX rapporto Nobel.

l'autonomia decisionale. Troppo spesso, infatti, le Amministrazioni hanno le mani legate da vincoli che portano a situazioni paradossali; ne sono un esempio le spese in conto capitale (investimenti) già approvate da bilancio che, in alcuni casi, non possono essere erogate a causa degli obblighi imposti dal patto di stabilità.

L'aspetto dei vincoli nella gestione dei servizi viene affrontato nel secondo approfondimento del Rapporto che mette in evidenza un sistema di *welfare* dove è sempre più diffusa la pratica di trasferire ad altri soggetti le risorse per l'erogazione dei servizi, mentre il Comune eroga direttamente un numero sempre minore di servizi sociali.

Di fronte a questo modello, la domanda che sorge inevitabilmente è se si tratti di una scelta politico-strategica decisa dalle Amministrazioni o se e quanto si tratti di un percorso condizionato dai vincoli derivanti dal patto di stabilità?

E, guardando l'altro lato della medaglia, quanto le Amministrazioni utilizzino l'alibi del patto di stabilità, per declinare le proprie responsabilità e competenze?

Fino a che punto, cioè, il patto di stabilità costituisce un ostacolo reale all'azione dei Comuni?

3. La trasparenza

L'importanza di un processo di decisione trasparente è indiscutibile. Attraverso una maggiore autonomia finanziaria si permette agli amministratori sia di decidere *quanti* sacrifici (tributi e tariffe) chiedere ai loro cittadini, sia di scegliere quali servizi e benefici fornire. E queste scelte, autonome e responsabili, se non volutamente rese opache, risultano più direttamente controllabili. In altre parole, se all'autonomia finanziaria, gestita in modo trasparente, corrisponde una maggiore responsabilizzazione amministrativa, il cittadino è, a sua volta, in grado di valutare la qualità dell'azione amministrativa e di scegliere consapevolmente da chi farsi amministrare. Un circolo virtuoso in cui il potenziamento della partecipazione dei cittadini al controllo delle politiche delle Amministrazioni, attraverso la trasparenza, quale effetto innescato dall'autonomia amministrativa, garantisce a sua volta la qualità dell'amministrazione.

Riguardo al tema della *trasparenza*, il X Rapporto Nobel ha aperto una finestra importante andando ad indagare, per la prima volta, l'universo delle *società partecipate* dai Comuni. In misura crescente il processo di esternalizzazione prevede che parte dei servizi svolti dalle Amministrazioni comunali vengano gestiti anche da società partecipate e la diffusione di questo fenomeno ha reso inevitabile, visto anche il rilievo sociale dei servizi erogati da queste società, un'analisi ulteriore rispetto a quella relativa ai bilanci comunali.

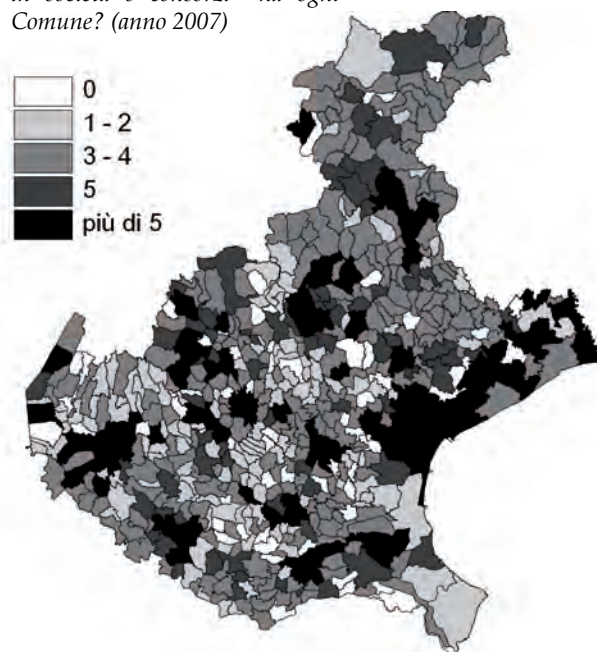
La figura 1 illustra la distribuzione di partecipazioni in consorzi e società a livello comunale nell'anno 2007 in Veneto, rispondendo alla domanda: quante partecipazioni ha ogni Comune veneto?

Come si può osservare la metà dei Comuni veneti possiede tra 3 e 5 partecipazioni, dando riscontro di un fenomeno molto diffuso.

Nonostante la fotografia sia ancora parziale, il nostro universo di analisi è composto da 320 aziende e consorzi a partecipazione comunale: un macrosettore importante per la qualità della vita dei cittadini e per l'economia del territorio. Infatti, i dati presentati nel IV capitolo del Rapporto parlano di un universo diffuso, multiforme e implicato nei diversi settori in cui operano le partecipate.

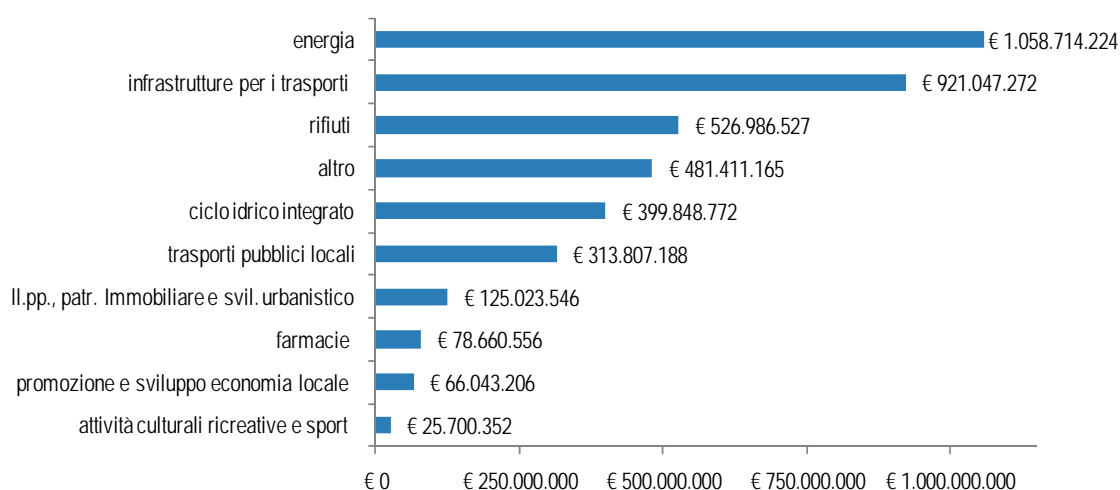
Metodologicamente è stato deciso di suddividere le aziende e i consorzi in 10 settori (come si può vedere nel grafico 4) per semplificare e riuscire a rappresentare in maniera efficace l'universo in esame.

Figura 1 - Quante partecipazioni in società o consorzi ha ogni Comune? (anno 2007)



Fonte: ns. elab. su dati Consoc e Cerved

Grafico 4 - Fatturato totale delle società con almeno una partecipazione comunale, per settore (anno 2007)



Fonte: ns. elab. su dati Consoc e Cerved

Per comprendere la dimensione "economica" dei vari settori è sufficiente osservare il grafico 4: si va dal settore dell'energia con più di un miliardo di

euro di fatturato totale, al settore che comprende le società (o consorzi) di attività culturali, ricreative e sportive con “solo” 25,7 milioni di € di fatturato. In totale, si raggiungono quasi 4 miliardi di € di fatturato e più di 4,5 miliardi di € di patrimonio netto.

Nonostante le dimensioni, particolarmente significative, si conosce troppo poco di questa realtà e il cittadino trova difficoltà nel valutare i costi e benefici del servizio che gli viene proposto.

Domande importanti da porsi sono: cosa è avvenuto in termini di *qualità del servizio* nel passaggio da gestione diretta da parte comunale alla gestione indiretta attraverso la società partecipata?

Come si sono modificate le *tariffe* legate ai servizi esternalizzati? E i Comuni che ruolo rivestono nel rapporto con le società?

Sicuramente sono necessarie analisi più dettagliate per riuscire a rispondere a tali domande, ma siamo orgogliosi di aver dato per il Veneto, con il X rapporto, *una prima e fondamentale fotografia* di questo mondo finora opaco.

4. Il federalismo fiscale

Conoscere più nel dettaglio le società partecipate risulta essenziale per definire come si attuerà il *federalismo fiscale*, dopo l’approvazione della legge delega (legge 42/2009): da un lato, quindi, è una questione di trasparenza; dall’altro è indispensabile ai fini di monitoraggio e valutazione complessiva della finanza locale. Per esempio, non è indifferente per i *numeri* della finanza locale avere esternalizzato o meno il servizio idrico integrato, così come confrontare entrate e spese di diversi Comuni senza essere a conoscenza della presenza o meno di fenomeni di esternalizzazione può essere molto fuorviante. Come si comporterà a riguardo, ad esempio, il fondo perequativo⁵ che la legge prevede?

L’analisi della finanza locale dei Comuni veneti continua a presentare, nella raccolta e nel conseguente utilizzo delle risorse, significative differenze. Il grafico 5, che evidenzia le spese correnti pro capite dei vari cluster comunali, rappresenta bene questa situazione.

Il risultato più evidente, che contiene a sua volta situazioni molto più differenziate, è di un Veneto diviso in tre grandi gruppi:

- i Comuni delle centralità, in virtù soprattutto della presenza all’interno di questo cluster dei capoluoghi di provincia, con entrate e, conseguentemente, spese più elevate rispetto alla media regionale, ma che devono rispondere a problemi legati al contesto urbano (sicurezza e disagio sociale, in particolare);
- i Comuni ad alta intensità turistica dall’altra, con spese procapite molto elevate, garantite, in particolare, da entrate legate alla presenza del fenomeno *turismo* (soprattutto Ici sulla seconda casa) che li rende del

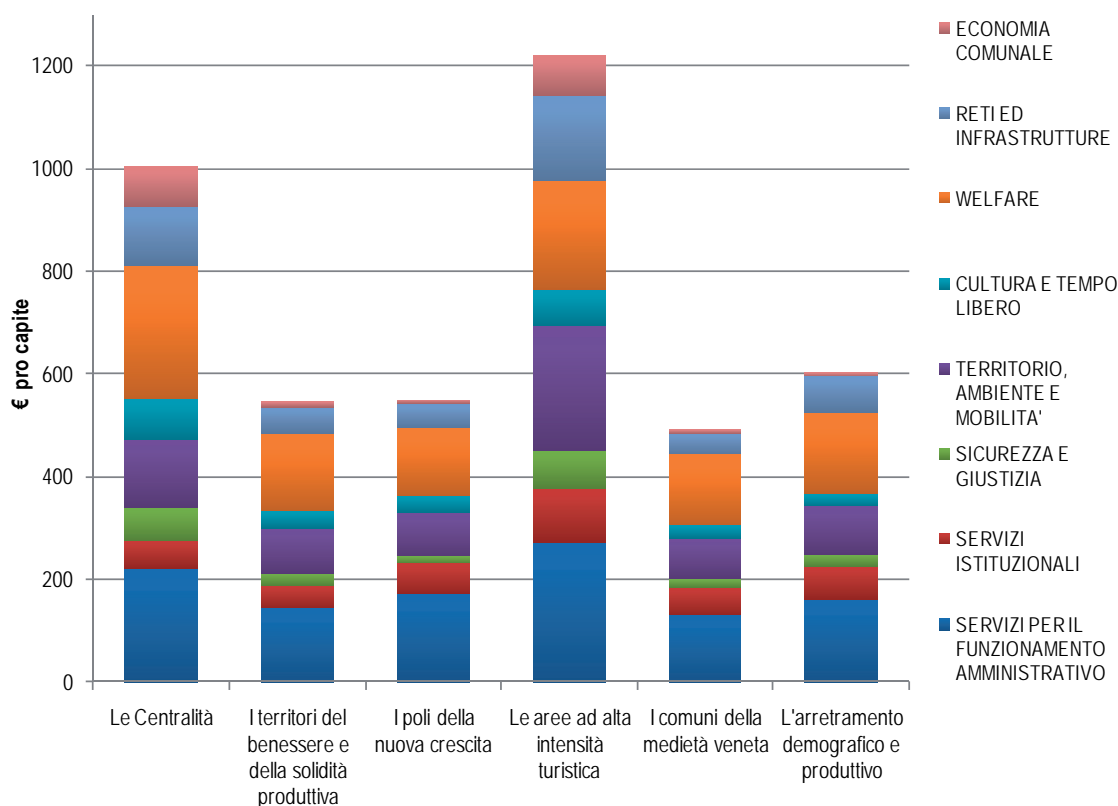
⁵ Sul tema della perequazione si veda anche “I Comuni Veneti e le sfide della perequazione”, Quaderno Nobel n°36.

tutto particolari all'interno del quadro regionale, anche per la poca rappresentatività della popolazione residente come reale indicatore dell'*utenza* dei vari servizi comunali;

-infine, i rimanenti Comuni dei territori del benessere e della solidità produttiva, dei poli della nuova crescita, della medietà veneta e dell'arretramento demografico e produttivo, con valori di bilancio più contenuti e con una relativa rigidità delle leve finanziarie in loro possesso.

Il grafico 5 evidenzia quanto appena affermato e illustra come la spesa venga suddivisa tra diversi ambiti di spesa. Nel X Rapporto, infatti, è stata proposta una nuova modalità di rappresentazione della spesa corrente per 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. Si è quindi pensato di proporre una classificazione articolata in otto macroaree, che rappresentano i classici ambiti di intervento dell'ente locale⁶.

Grafico 5 - Spesa corrente procapite per servizi. Comuni veneti per cluster



Fonte: ns. elab su dati Ministero dell'Inte

⁶ Le otto macroaree di spesa sono: servizi per il funzionamento amministrativo, servizi istituzionali, sicurezza e giustizia, territorio ambiente e mobilità, cultura e tempo libero, welfare, reti ed infrastrutture, economia comunale.

Lo scopo che il Rapporto NOBEL (Nuovo Osservatorio Bilanci degli Enti Locali) si prefigge, con tutti i limiti rappresentati dalla vastità dell'universo sul quale si vuole indagare, rimane quello di fornire un'analisi rigorosa per un'interpretazione pertinente della realtà della finanza comunale in Veneto

NOBEL sviluppa l'osservazione strutturata e continuativa delle variabili fondamentali del processo di cambiamento dei Municipi, delle finalità generali che vi sono assegnate, dei modelli gestionali ed organizzativi e delle

condizioni economico-finanziarie della gestione.

Il nostro punto di partenza è il bilancio comunale: un documento nel quale trovano sintesi le priorità e le esigenze della collettività, le quali necessariamente devono essere compatibili con i vincoli imposti dalla disponibilità delle risorse finanziarie. I bilanci dei Comuni sono lo strumento tramite il quale ci è possibile svolgere l'analisi necessaria per meglio comprendere come si trasforma la finanza locale, partendo dal livello amministrativo più vicino al cittadino.

Nuovo Osservatorio Bilanci Enti Locali

ires istituto di
ricerche
economiche
e sociali
veneto