



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

4
Quaderno



La Finanza degli Enti Locali nella Regione Friuli Venezia Giulia anni 2002_2004

Osservatorio regionale per la finanza locale

La finanza degli Enti Locali nella Regione FVG (2002-2004)

*Con un' analisi specifica sulla rilevazione delle
gestioni associate di Unioni ed Associazioni
intercomunali*

Clara Busana Banterle¹, Matilde Trevisani¹, Marco Bartolich²

¹ **Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, Università di Trieste**
clara.busana@econ.units.it,
matilde.trevisani@econ.units.it

² **Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale, Università di Pavia**
marco.bartolich@regione.fvg.it

Sommario

Premessa (C. Busana Banterle)	3
I - Comuni (M. Trevisani)	6
<i>Introduzione</i>	6
2 <i>Indicatori elementari</i>	6
3 <i>Indicatori sintetici: additivi o multidimensionali?</i>	21
II - Province (M. Bartolich)	28
<i>Introduzione</i>	28
1 <i>Analisi delle entrate correnti</i>	30
2 <i>Analisi delle spese correnti</i>	41
3 <i>Indicatori finanziari e strutturali</i>	51
III - La rilevazione delle gestioni associate di Unioni ed Associazioni intercomunali (C. Busana Banterle)	56
<i>Introduzione</i>	57
1 <i>Le Modifiche proposte alla modulistica</i>	60
2 <i>Due esempi di compilazione</i>	71
3 <i>Al posto delle osservazioni conclusive</i>	81

Premessa

(Clara Busana Banterle)

Il Rapporto 2006 sulla finanza degli Enti Locali della Regione Friuli Venezia Giulia, relativo al periodo 2002-2004, costituisce il terzo rapporto sul tema della finanza degli enti locali nella nostra Regione.

Come nell'anno precedente, analizza oltre ai conti consuntivi dei Comuni anche quelli delle Province. Le indicazioni puntuali sono derivabili dai singoli rapporti, quel che qui ci limitiamo a richiamare sono gli elementi di mutamento delle tendenze o l'acuirsi di alcune problematiche.

Specificamente per quanto riguarda i Certificati del conto di bilancio dei Comuni, la prima sezione considera come gli andamenti delle variabili considerate comincino ad essere supportati da analisi omogenee che partono dal 1999, anche se nelle tabelle si considera il triennio 2002-2004. Oltre a numerose conferme sulle relazioni tra indicatori elementari di bilancio e dimensione dei Comuni, dal lato delle entrate colpisce il trend decrescente dell'autonomia finanziaria (in particolare con riferimento alla componente extratributaria), che, seppure con qualche distinzione, si verifica all'interno di tutte le fasce demografiche.

Dal lato della distribuzione delle uscite secondo la classificazione funzionale, l'elemento più significativo sembra emergere dall'analisi aggregata: continua la perdita di peso della componente territorio ed ambiente ed anche quella dei servizi produttivi, mentre cresce dal 20% del 1999 al 25% del triennio considerato la spesa per il settore sociale.

La seconda sezione descrive lo stato dell'arte delle correnti metodologie di costruzione di indici sintetici finalizzati alla valutazione dei bilanci comunali. In tale contesto viene ripreso il confronto, già avviato sin dal primo quaderno, tra la "bontà" della tecnica additiva, utilizzata in Emilia-Romagna, e quella multivariata, adottata nelle nostre analisi per il Friuli Venezia Giulia.

Pur mantenendo la nostra posizione in favore della metodologia multivariata, si osserva come le risultanze emerse dall'ultimo approfondimento dell'Osservatorio emiliano-romagnolo, siano di grande rilevanza nel suggerire un affinamento degli indici elementari coinvolti nella costruzione degli indici sintetici.

Per quanto riguarda l'analisi dei conti consuntivi delle Province nel triennio 2002-2004, si osserva una riduzione del differenziale negativo nelle entrate delle stesse rispetto al dato nazionale ed un confermarsi delle specificità delle stesse in termini di predominanza dei

trasferimenti regionali. Nello stesso triennio, le spese correnti sono cresciute ad un tasso inferiore a quello nazionale; come per le entrate correnti, tale differenziale sembra destinato a ridursi, come dimostra la maggior crescita registrata a livello regionale nel solo 2004.

Rispetto al precedente rapporto, vengono analizzate altre due fonti di entrata: la compartecipazione IRAP ed il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti. Al di là della specificità degli stessi, non presenti in altre Province fuori dal Regione FVG, colpisce l'assenza di omogeneità della contabilizzazione delle stesse. Le entrate da compartecipazione IRAP, dopo alterne vicende, risultano iscritte da Udine e Pordenone tra i tributi speciali e le altre entrate proprie, da Gorizia tra le altre imposte dal 2003 (fino al 2002 la iscriveva tra i trasferimenti regionali), mentre Trieste sempre ha contabilizzato tra i trasferimenti regionali. Al di là degli effetti di misurazione in termini di autonomia tributaria che derivano da diverse scelte formali, quel che colpisce è l'assenza di omogeneità contabile tra le quattro Province. Assenza già riscontrata nel precedente rapporto in relazione differenti modalità di contabilizzazione delle spese per il trasporto locale. La spesa per trasporti rimane la voce più consistente nell'ambito della classificazione funzionale (oltre il 44%) e , come già nel rapporto precedente, è stata riclassificata in modo omogeneo.

I principali risultati evidenziati dall'analisi delle entrate e delle spese correnti trovano conferma nei valori degli indicatori finanziari e strutturali.

Rispetto ai rapporti precedenti, l'elemento innovativo rispetto è costituito da una analisi monografica incentrata sull'applicazione della legge regionale 9 gennaio 2006 n°1, legge che, tra l'altro, definisce le possibili forme di gestione associata- in particolare le Unioni di Comuni e le Associazioni intercomunali- e stabilisce i principi generali del regime di incentivazione ad esse riservato all'interno del Piano di valorizzazione territoriale.

L'applicazione è quella derivante dalla deliberazione n. 2304 del 29 settembre 2006, che ha definito per gli anni 2006 e seguenti un sistema di incentivi suddivisi in straordinari ed ordinari e la nostra attenzione si è soffermata su questi ultimi. In particolare, il nostro obiettivo era verificare la "distanza" tra le informazioni desumibili dalla modulistica richiesta per l'attribuzione degli incentivi e quella che a nostro giudizio sarebbe necessario acquisire se si parte dal presupposto che ogni gestione associata è un *progetto*.

Adottando i principi fondamentali del *project management*, in una forma semplificata al massimo, abbiamo riformulato il Modello B- Scheda illustrativa delle gestioni associate e C- Scheda di verifica. Per controllare che dopo le modifiche apportate i modelli non risultassero di troppo complessa compilazione, abbiamo simulato una compilazione degli stessi utilizzando le informazioni desumibili da due esperienze concrete di gestione associata realizzate in altri contesti geografici..

L'obiettivo della riformulazione è proprio quello di far tesoro delle esperienze altrui e in tal modo, ad esempio, di evitare che l'esperienza associativa sia connessa ad un numero di adempimenti crescenti sia a fini sia di controllo che di acquisizioni di informazioni, in risposta ad esigenze non previste e tuttavia prevedibili. Un obiettivo assai più ambizioso, sotteso alla riformulazione, è quello di indurre *tutti* gli enti coinvolti a considerare l'aspetto progettuale di ogni esperienza associata e a valutare in tale ottica obiettivi e modalità attuative.

I - Comuni

(Matilde Trevisani)

Introduzione

La presente edizione del *Quaderno* è dedicata all'analisi della finanza locale della Regione nel periodo 2002-2004. In questa prima parte, i soggetti d'interesse sono i Comuni del Friuli Venezia Giulia e, come nelle precedenti edizioni (Busana e Trevisani, 2004; Busana, Trevisani e Bartolich, 2006), i Certificati del conto del bilancio—aggiornati rispetto ai rapporti passati al 2004—costituiscono la fonte di dati utilizzata.

La prima sezione descrive l'andamento degli indicatori di bilancio *elementari* così come era stato fatto nelle precedenti edizioni (*Ivi*, vedi *Box*). Tabelle e grafici riportano i risultati segnatamente per il triennio analizzato mentre l'eventuale inquadramento dei *trends* rilevati entro una serie storica di più lunga durata (la prima edizione partiva dai dati relativi al 1999) è discusso nel testo.

La seconda sezione descrive lo stato dell'arte delle correnti metodologie di costruzione di indici sintetici finalizzati alla valutazione dei bilanci comunali. Si riprende quindi il filo del discorso già iniziato con la prima edizione (Busana e Trevisani, 2004) mettendo a confronto le due principali tecniche, “additiva” e “multivariata”, portate avanti (la prima) dall'*Osservatorio* della finanza locale dell'Emilia-Romagna (Capp. 5, 6 e 3 di, rispettivamente, Regione E-R, 2005; Regione E-R, 2003; Regione E-R, 2002) e (la seconda) dall'*Osservatorio* della nostra Regione. In conclusione, facendo tesoro dei suggerimenti emersi dall'approfondimento realizzato dall'Osservatorio emiliano-romagnolo, si ripropone la metodologia multivariata messa a punto nell'edizione precedente (Busana et al., 2006) ma con un affinamento degli indici elementari coinvolti nella costruzione degli indici sintetici.

1. Indicatori elementari

Gli indicatori elementari relativi alle entrate, alle spese e all'equilibrio di parte corrente, sono separatamente esaminati nei paragrafi seguenti.

1.1. Entrate

I *trends* più marcatamente evidenti degli indici di autonomia aggregati (Tabella 1) sono

- ▼ il decremento dell'**autonomia finanziaria** (senza riguardo se al lordo o al netto della TARSU; per una discussione sugli indici con o senza gli importi della *tassa sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani* cfr. Busana e Trevisani, 2004): il *trend* è chiaramente apprezzabile solo dal 2002, assestandosi l'indice nei tre anni precedenti intorno al 59%; ad esso

sottende una flessione sia della componente **tributaria** che di quella **extra-tributaria** (il rapporto **Entrate Tributarie/Entrate Proprie** è pressochè costante e solo nell'ultimo anno crescente).

- ▲ la crescita netta dell'indice di **intervento regionale** (di fatto, complementare all'indice di autonomia finanziaria)
- ▲ il peso crescente dell'Ici sulle entrate tributarie.

Tabella 1: Composizione percentuale delle entrate correnti nel triennio 2002-2004: Comuni FVG.

Indicatore	2002	2003	2004
Autonomia Finanziaria	57.8	56.8	55.0
Autonomia Finanziaria (esclusa TARSU)	54.7	53.6	51.5
Autonomia Tributaria	33.6	33.0	32.3
Autonomia Tributaria (esclusa TARSU)	28.9	28.3	27.3
Intervento Erariale	1.9	2.2	2.2
Intervento Regionale	37.3	38.1	39.6
Entrate Tributarie/Entrate proprie	58.2	58.0	58.6
Ici/Entrate Tributarie	59.4	59.1	60.7

Gli stessi indicatori di autonomia sono stati elaborati considerando la diversa dimensione demografica dei Comuni (Tabella 2 e Figura 1 in cui si è mantenuto lo stesso raggruppamento in classi adottato nei precedenti rapporti.) L'autonomia finanziaria (l'intervento) è in generale crescente (decescente) con l'ampiezza demografica. In particolare, l'autonomia tributaria parte da valori sotto il primo quartile nei **Comuni piccolissimi** per arrivare a valori sopra il terzo quartile nei **Comuni con 5-10mila** abitanti e restare comunque intorno alla mediana nei Comuni con più di 10mila abitanti e nei capoluoghi regionali (Figura 1). Questi ultimi, tranne **Gorizia**, presentano i valori più alti per quanto riguarda la componente extra-tributaria. Lo stesso discorso, ma cambiato di segno, vale per l'indice di intervento regionale, con l'eccezione di Gorizia che rispetto agli altri capoluoghi regionali fa pesantemente ricorso alle entrate per trasferimento (a compensare nel suo caso la debolezza soprattutto della componente extra-tributaria).

Il *trend* decrescente rilevato per l'autonomia finanziaria a livello di Regione—e di converso quello crescente rilevato per l'intervento regionale—si ripete in maniera abbastanza omogenea all'interno di ciascuna classe demografica seppure con qualche “distinguo”: i Comuni grandi e quelli capoluogo vedono diminuire soprattutto la componente extra-tributaria (tranne TS in cui cala anche quella tributaria); inoltre, è solo il 2004 ad essere l'anno comune di flessione dell'autonomia, registrandone il 2003 addirittura un aumento nei Comuni fino a 1000, 5-10mila e nel capoluogo goriziano.

Per completare il quadro delle entrate, l'analisi per composizione deve accompagnarsi a quella dei corrispondenti indicatori misurati, questa volta, in valori assoluti pro capite (Tabella 3, Figura 2). Rispetto all'analisi precedente, ciò che possiamo osservare in più dall'esame

Tabella 2: Composizione percentuale delle entrate correnti nel triennio 2002-2004: Comuni FVG per classi demografiche.

No. di ab. (intervalli in migliaia)	Indicatore	0-1	1-3	3-5	5-10	10-30	30-60		>30	100-250
							GO	PN	UD	TS
Autonomia Finanziaria										
	2002	38	49	54	62	58	49	64	59	62
	2003	41	49	52	63	58	50	61	55	59
	2004	35	47	51	62	56	46	61	54	58
Autonomia Finanziaria (esclusa TARSU)										
	2002	34	46	51	59	55	49	62	59	58
	2003	38	46	49	59	54	50	59	55	55
	2004	32	43	47	58	52	46	59	53	52
Autonomia Tributaria										
	2002	18	28	34	42	33	26	35	26	36
	2003	21	27	34	41	32	26	31	26	36
	2004	16	26	33	40	32	25	33	26	34
Autonomia Tributaria (esclusa TARSU)										
	2002	13	23	30	37	28	26	32	26	30
	2003	17	22	29	36	28	26	27	26	29
	2004	12	21	28	35	28	25	29	26	26
Intervento Erariale										
	2002	2	2	1	1	1	3	3	4	2
	2003	2	2	1	1	1	5	2	5	4
	2004	2	1	1	1	1	4	2	4	4
Intervento Regionale										
	2002	55	45	40	34	37	44	32	35	34
	2003	52	45	41	33	37	42	36	39	36
	2004	57	47	43	34	38	47	36	39	37
Entrate Tributarie/Entrate Proprie										
	2002	47	56	63	68	56	53	55	44	58
	2003	52	55	65	65	56	51	51	47	60
	2004	46	55	65	65	58	55	54	49	59
Ici/Entrate Tributarie										
	2002	52	57	59	60	57	70	60	75	57
	2003	56	57	59	61	58	70	58	75	54
	2004	53	58	60	62	61	73	57	76	56

del **livello d'intervento pro capite** è, come ci si attende per principio, una maggiore capacità d'intervento nei Comuni grandi e capoluogo (se per il momento escludiamo quelli fino a 1000 ab.), inoltre, come oramai ci aspettiamo in base all'esperienza pregressa (Busana e Trevisani, 2004; Busana et al., 2006), una capacità d'intervento dei Comuni piccolissimi addirittura superiore a quella del Comune capoluogo più capace (PN¹). La classe più povera, invece, risulta la C (si veda

¹A beneficio d'informazione, si segnala che l'alto grado di autonomia e pressione finanziaria registrato dal Comune di Pordenone è effetto in parte della non ancora avvenuta—sino all'esercizio 2004—esternalizzazione della gestione del servizio idrico. In particolare, gli accertamenti nel 2004 relativi ai proventi della gestione dell'acquedotto e per canoni di fognatura e depurazione sono ammontati ad Euro 3.051.576 (somma corrispondente al 4,4% delle entrate correnti totali).

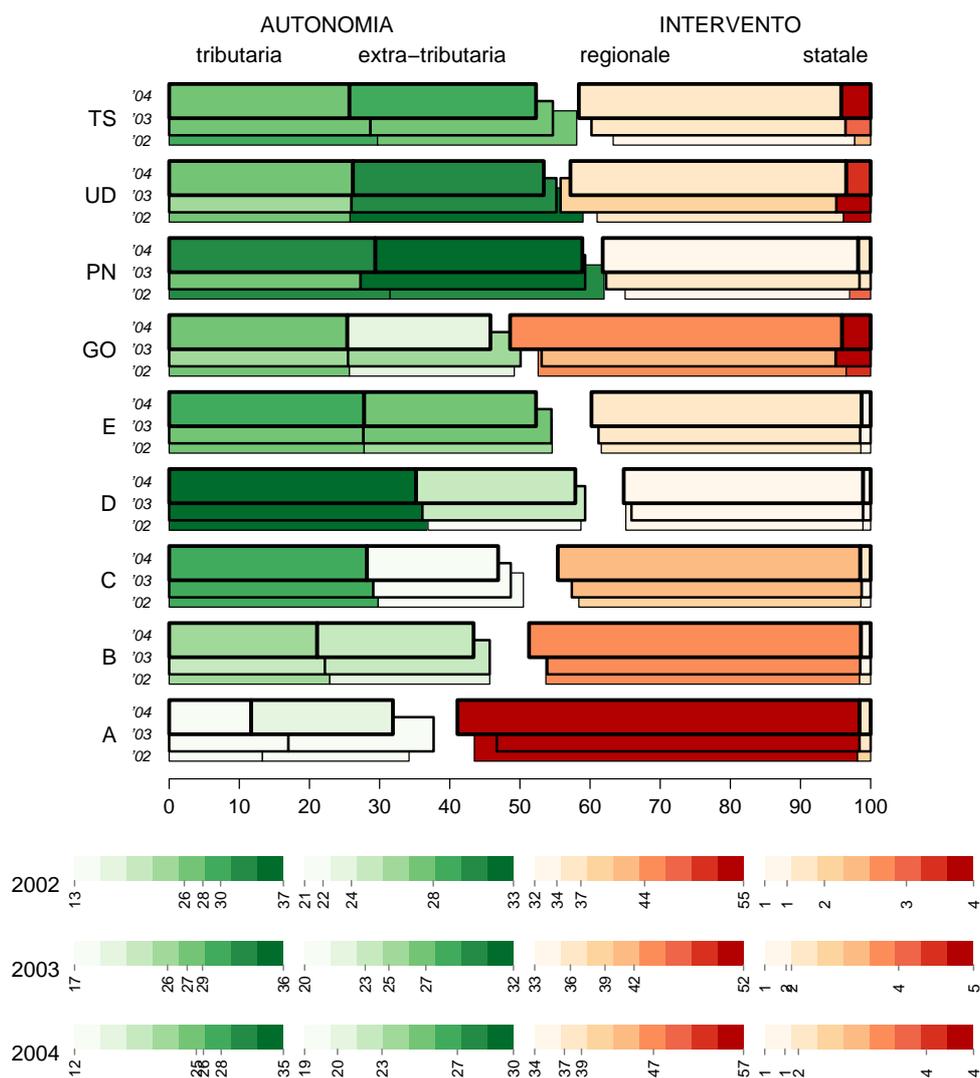


Figura 1: Serie longitudinale della composizione percentuale delle entrate per classe demografica. Per livelli crescenti degli indici sono stati usati toni via via più scuri (di verde per gli indici di autonomia finanziaria, rosso per quelli di intervento). La legenda indica per indice e per anno valore minimo, primo quartile, mediana, terzo quartile e valore massimo.

la somma di pressione finanziaria e trasferimenti totali in Figura 2). Infine, come già evidenziato nei precedenti rapporti, i trasferimenti (totali o regionali, la componente erariale dei trasferimenti essendo irrilevante) tracciano una curva ad U, con il braccio sinistro molto più alto di quello destro—in corrispondenza dei Comuni piccolissimi, il primo, di Gorizia, il secondo—ed il minimo in corrispondenza della classe 5-10 mila.

Sul versante temporale, osserviamo dalla Figura 2 che nel corso del triennio l'entità dei **trasferimenti totali/regionali**

▲ è in crescita in tutte le classi

mentre il livello di **pressione finanziaria**

▼ diminuisce chiaramente nel Comune di TS (dal 2001)

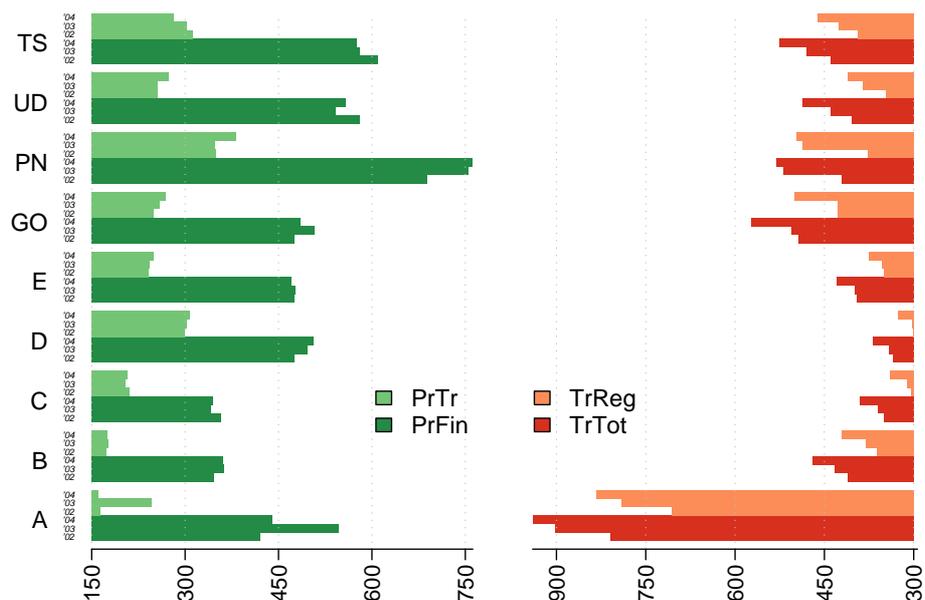


Figura 2: Indicatori di pressione (finanziaria e tributaria, entrambe senza il gettito TARSU) e di trasferimenti (totali e regionali), in euro, per classe demografica e per ogni anno del triennio 2002-2004.

- ▽ tende lentamente a decrescere in quasi tutte le altre classi (i valori nominali si mantengono generalmente costanti) eccetto che
- ▲ nel capoluogo pordenonese e nei Comuni 5-10mila dove continua la sua crescita (nella componente extra-tributaria), apprezzabile sin dal 1999
- △ isolatamente nel 2003 nei Comuni fino a 1000 ab. dove registra un'impennata.

1.2. Spese ed equilibrio di bilancio

Nella Tabella 4 riportiamo la suddivisione delle **spese per funzione**: i comparti sono stati ordinati in modo decrescente secondo il peso che essi hanno sulle spese correnti prendendo come anno di riferimento il 2002. L'ordine rimane comunque inalterato nei due anni successivi e coincide peraltro con quello del triennio che lo precede (1999-2001). Il grado d'incidenza invece subisce qualche variazione nel tempo. In particolare, le spese per

- ▼ *territorio e ambiente* e per *servizi produttivi* continuano a decrescere a partire, per i primi, dal 1999 (il primo anno, torniamo a ripetere, di cui disponiamo i dati finanziari per i Comuni) in cui l'incidenza era del 16.5% e, per i secondi, dal 2001
- *amministrazione, gestione e controllo* e *settore sociale* si attestano rispettivamente intorno al 32% e al 25% (queste ultime dopo aver continuato a salire dal 1999 in cui pesavano appena il 20%)
- △ *cultura* subiscono un rialzo visibile solo nell'ultimo anno, il 2004

mentre l'incidenza di tutte le altre funzioni sinora non nominate rimane sostanzialmente inalterata considerando sempre l'intera evoluzione a partire dal 1999.

Tabella 3: Indicatori di pressione tributaria e trasferimenti pro capite (in euro) nel triennio 2002-2004: Comuni FVG per classi demografiche.

No. di ab. (intervalli in migliaia)	Indicatore	0-1	1-3	3-5	5-10	10-30	30-60		>30	100-250
							GO	PN	UD	TS
Pressione Finanziaria										
	2002	486	399	410	555	550	481	755	586	705
	2003	628	420	394	578	547	511	827	541	692
	2004	513	418	398	589	546	485	834	560	711
Pressione Finanziaria (esclusa TARSU)										
	2002	421	346	357	476	476	476	688	581	609
	2003	547	363	342	497	477	508	755	541	580
	2004	440	361	345	506	471	485	762	558	575
Pressione Tributaria										
	2002	228	225	258	378	310	254	417	259	408
	2003	327	230	256	377	305	262	420	255	416
	2004	234	231	261	385	314	268	453	275	419
Pressione Tributaria (esclusa TARSU)										
	2002	163	173	210	299	242	249	350	255	312
	2003	246	177	204	303	243	259	348	255	303
	2004	161	175	207	308	250	268	381	273	282
Trasferimenti Erariali pro capite										
	2002	24	13	10	10	13	34	35	39	26
	2003	25	13	10	10	14	51	22	48	42
	2004	23	12	12	11	13	44	24	37	52
Trasferimenti Regionali pro capite										
	2002	707	362	305	301	350	427	377	347	393
	2003	791	380	311	303	353	427	486	386	425
	2004	833	420	340	326	375	500	497	411	462
Trasferimenti Totali pro capite										
	2002	809	411	349	335	396	493	421	404	440
	2003	902	433	360	342	399	506	518	439	480
	2004	940	470	390	368	429	572	531	486	525
ICI pro capite										
	2002	119	128	153	227	176	179	251	195	233
	2003	184	130	151	229	177	183	242	192	226
	2004	123	133	155	240	190	195	257	210	235

La classificazione delle spese per **categorie economiche** (Tabella 5), ordinate per importanza (invariata a partire dal 1999), non evidenzia tendenze temporali rilevanti se si considerano gli ultimi tre anni 2002-2004, gli aggiustamenti, se ci sono stati, essendosi realizzati nel triennio precedente (ci si riferisce alla diminuzione delle spese per *acquisto di beni e materie prime* e per *interessi passivi e imposte e tasse* oltre ad un assestarsi di quelle per *erogazione di servizi* intorno al tetto del 40%, come si può leggere dai dati riportati nei rapporti precedenti).

L'analisi funzionale disaggregata per classi demografiche (Tabella 6 e Figura 3) evidenzia aspetti già rilevati nei rapporti precedenti, ossia: la sussistenza di una relazione tra incidenza della spesa e dimensione demografica

Tabella 4: Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni nel triennio 2002-2004: Comuni FVG.

Funzione	2002	2003	2004
amministrazione	32.0	31.7	32.0
settore sociale	24.0	25.0	24.9
territorio e ambiente	14.9	14.6	14.0
istruzione pubblica	9.1	9.1	9.3
viabilità e trasporti	5.2	5.3	5.2
cultura	4.5	4.5	5.1
polizia locale	3.9	3.8	3.8
sport	2.7	2.8	2.7
servizi produttivi	2.1	1.7	1.4
sviluppo economico	0.9	0.8	0.8
giustizia	0.4	0.4	0.4
turismo	0.3	0.3	0.5

Tabella 5: Distribuzione percentuale delle spese correnti per categorie economiche nel triennio 2002-2004: Comuni FVG.

Categoria economica	2002	2003	2004
prestazioni servizi	39.8	40.7	40.4
personale	32.2	31.8	32.0
trasferimenti	11.9	12.2	11.9
acquisto beni e materie	6.3	5.7	5.7
interessi passivi	5.5	5.3	5.3
imposte tasse	2.7	2.4	2.3
oneri straordinari	1.2	1.3	1.5
utilizzo beni terzi	0.5	0.5	0.8
ammortamento esercizio	0.0	0.0	0.0

- inversa per *amministrazione* e *viabilità e trasporti*
- + diretta per *settore sociale* e *cultura*;

infine, (collegata alla prima funzione citata) un'effettiva specializzazione delle funzioni solo nella classi più grandi (E e Comuni capoluogo). Sottolineamo pure di nuovo come il Comune di Gorizia si discosti dagli altri capoluoghi regionali nel sostenere una spesa migliore per *amministrazione* e una ancor più elevata per il *settore sociale*, mentre riduce pesantemente, a partire dal 2002, le risorse destinate a *territorio e ambiente*. Riguardo a quest'ultima funzione si noti in Figura 3 come anche Udine dopo averne dimezzata la spesa nel 2001 (nel 1999-2000 si aggirava intorno al 16%) continui a decurtarne l'importo erogato. Dal punto di vista temporale, la spesa per *amministrazione* è moderatamente crescente nel triennio quasi ovunque tranne che nel capoluogo triestino.

L'analisi economica disaggregata per classi demografiche (Tabella 7 e Figura 4) mette in luce la sussistenza di una relazione tra incidenza della spesa e dimensione demografica

Tabella 6: Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni nel triennio 2002-2004: Comuni FVG per classi demografiche.

No. di ab. (in migliaia)		0-1	1-3	3-5	5-10	10-30	30-60		>30	
							GO	PN	UD	TS
amministrazione	2002	56.2	44.2	38.0	32.8	26.6	34.1	25.0	27.8	27.6
	2003	53.4	43.4	38.5	32.0	27.8	36.5	25.4	28.2	25.5
	2004	54.1	44.0	39.0	33.0	27.5	34.8	27.9	29.3	25.0
settore sociale	2002	9.9	14.8	20.2	20.6	30.4	36.1	21.1	26.6	26.9
	2003	10.6	15.6	18.6	22.1	31.1	33.9	25.8	27.2	28.9
	2004	9.2	15.0	17.9	21.8	31.3	36.3	24.9	28.8	28.1
territorio e ambiente	2002	13.0	14.2	14.7	19.9	15.4	5.4	17.2	8.4	14.5
	2003	13.6	14.5	14.4	18.9	14.3	5.5	15.7	7.6	14.8
	2004	14.6	14.5	13.9	17.8	14.4	5.0	14.2	6.3	14.3
istruzione pubblica	2002	6.3	10.4	10.6	9.7	7.6	6.5	7.0	9.2	10.1
	2003	6.6	10.2	11.1	9.5	7.7	6.1	6.4	9.4	10.4
	2004	5.9	10.0	11.2	9.3	8.1	6.1	6.6	8.9	11.1
viabilità e trasporti	2002	8.2	7.4	6.8	6.4	3.9	2.6	6.8	6.5	3.1
	2003	8.5	7.1	6.9	6.5	4.1	2.6	5.6	6.5	3.2
	2004	8.6	7.3	6.7	6.6	4.0	2.1	5.4	6.2	2.9
cultura	2002	2.2	2.6	2.9	3.3	3.9	5.8	6.1	9.6	5.3
	2003	2.6	2.8	3.2	3.4	4.0	5.7	5.6	8.7	5.5
	2004	3.0	2.9	3.2	3.6	4.7	5.0	5.7	8.4	7.2
polizia locale	2002	1.8	2.9	3.5	3.9	3.2	3.3	4.1	4.6	5.4
	2003	1.9	2.9	3.6	3.8	3.2	2.9	3.2	4.8	5.1
	2004	1.7	2.9	3.5	3.7	3.2	3.3	3.3	4.8	5.3
sport	2002	0.9	2.2	2.7	2.3	2.1	3.8	4	4.1	3.0
	2003	1.5	2.3	2.9	2.4	2.4	3.7	3.7	4.1	3.0
	2004	1.4	2.2	2.9	2.5	2.5	3.4	3.9	4	2.6
servizi produttivi	2002	0.1	0.3	0.1	0.1	6.0	0.0	6.6	1.1	1.6
	2003	0.2	0.3	0.1	0.1	4.2	0.0	6.4	1.2	1.4
	2004	0.1	0.3	0.1	0.1	2.9	0.0	6.3	1.2	1.4
sviluppo economico	2002	0.6	0.6	0.3	0.6	0.7	1.0	1.0	0.2	1.9
	2003	0.5	0.5	0.4	0.6	0.8	1.1	0.8	0.2	1.6
	2004	0.7	0.5	0.5	0.6	0.8	1.1	0.9	0.2	1.5
giustizia	2002	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	1.2	1.1	1.3	0.6
	2003	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	1.2	1.4	1.5	0.5
	2004	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	1.1	1	1.3	0.6
turismo	2002	0.6	0.4	0.2	0.5	0.2	0.2	0.0	0.6	0.1
	2003	0.5	0.4	0.1	0.6	0.1	0.7	0.0	0.6	0.1
	2004	0.7	0.5	1.1	0.9	0.4	1.9	0.0	0.6	0.1

+ diretta per *prestazione di servizi*

- inversa per *acquisto beni e materie* (a parte PN che spende per tale categoria come i Comuni 3-5mila) e *trasferimenti*.

Dal lato temporale si noti come la spesa per

▲ *prestazione di servizi* aumenti nel triennio in tutte le classi ad esclusione di PN e UD

▽ *personale* diminuisca nelle classi fino a 10mila ab.

- mentre rimanga costante nei Comuni grandi e i Comuni capoluogo tranne GO e UD in cui cresce.

Infine, si noti anche qui come il Comune di Gorizia si discosti per l'elevata spesa destinata al *personale*.

Tabella 7: Distribuzione percentuale delle spese correnti per categorie economiche nel triennio 2002-2004: Comuni FVG per classi demografiche.

No. di ab. (in migliaia)		0-1	1-3	3-5	5-10	10-30	30-60		>30	
							GO	PN	UD	TS
prestazioni servizi	2002	31.6	34.7	39.5	40.5	42.4	38.9	39.3	43.2	39.5
	2003	34.2	36.1	40.2	41.3	43.1	40.2	38.4	42.2	41.9
	2004	33.7	35.4	39.3	41.4	43.7	40.5	38.1	41.9	40.5
personale	2002	34.6	31.9	28.3	32.2	27.2	39.4	31	29.9	38
	2003	32	30.4	27.3	30.7	27.5	39.8	28.8	32.4	38.2
	2004	32.1	30.7	28.5	30.9	27.7	41.1	29.4	33	38
trasferimenti	2002	14.9	14.0	14.7	10.5	13.2	13.1	7.8	11.1	10.2
	2003	15.1	14.4	15.8	11.4	12.4	11.1	12	11.9	10.2
	2004	14.1	14.4	15.2	11.2	12.5	9.9	11.8	9.6	10.6
acquisto beni e materie	2002	9.3	9.4	7.9	6.3	7.4	2.8	8.1	2.3	4.4
	2003	9.0	9.2	7.2	6.5	6.6	2.9	7.3	2.4	2.5
	2004	10.3	9.3	7.5	6.4	6.4	2.5	7.2	2.4	2.5
interessi passivi	2002	5.4	6.6	6.7	6.6	5.4	2.7	9.9	7.0	2.6
	2003	5.7	6.4	6.5	6.5	5.7	2.4	8.0	5.0	2.7
	2004	5.4	6.3	6.2	6.5	5.7	2.7	7.6	4.9	3.0
imposte tasse	2002	2.7	2.3	2.0	2.2	2.6	2.5	2.7	2.5	3.8
	2003	2.4	2.3	2.0	2.0	2.3	2.5	2.1	2.5	3.0
	2004	2.7	2.3	1.9	2.1	1.9	2.6	2.2	2.2	3.0
oneri straordinari	2002	1.4	0.9	0.8	1.5	1.7	0.3	0.1	1.9	0.7
	2003	1.3	1.0	1.0	1.3	2.1	0.5	2.3	1.3	0.8
	2004	1.7	1.5	1.3	1.3	1.9	0.3	2.8	3.7	0.5
utilizzo beni terzi	2002	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.4	1.0	2.1	0.7
	2003	0.2	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.9	2.2	0.6
	2004	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	1.0	2.3	2.0
ammortamento esercizio	2002	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2003	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2004	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

A ribadire le osservazioni già fatte con riferimento alle entrate correnti pro capite (Figura 2), è utile scoprire l'andamento della **spesa corrente pro capite** (Tabella 8 e Figura 5). Esso mette in luce ancor più chiaramente come i Comuni piccolissimi dispongano di un livello d'intervento pro capite straordinariamente elevato (superiore a quello di cui gode il Comune capoluogo che più spende, PN), come i Comuni di dimensione piccola e media siano quelli con la spesa corrente più bassa (e tra di essi la classe C sia quella con intervento pro capite minimo), ed infine come PN e in secondo ordine TS siano i capoluoghi regionali che più spendono. Dal lato temporale, i Comuni

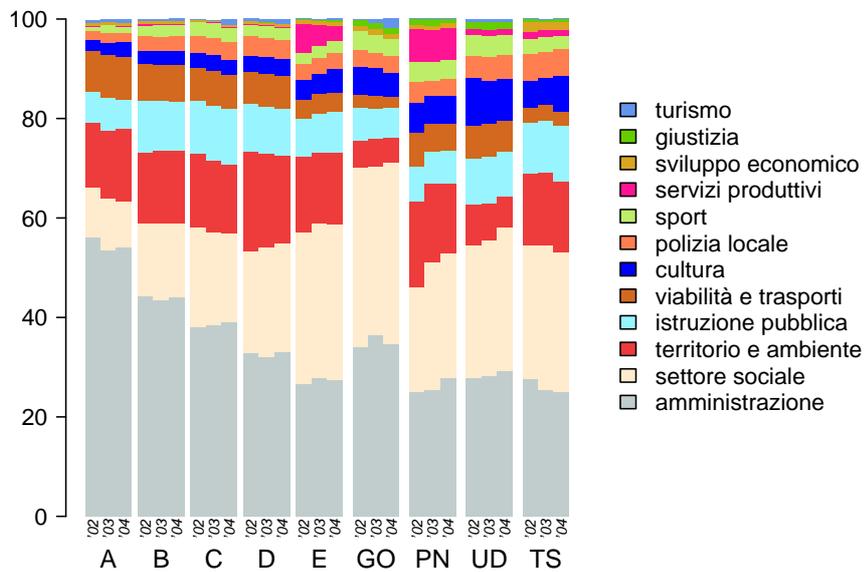


Figura 3: Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni: Comuni FVG per classi demografiche e per anno nel triennio 2002-2004.

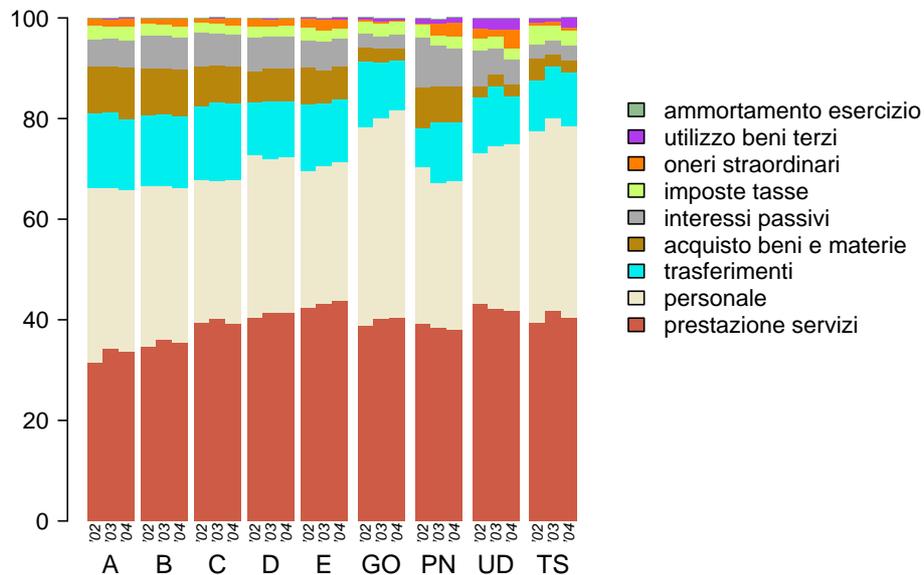


Figura 4: Distribuzione percentuale delle spese correnti per categorie economiche: Comuni FVG per classi demografiche e per anno nel triennio 2002-2004.

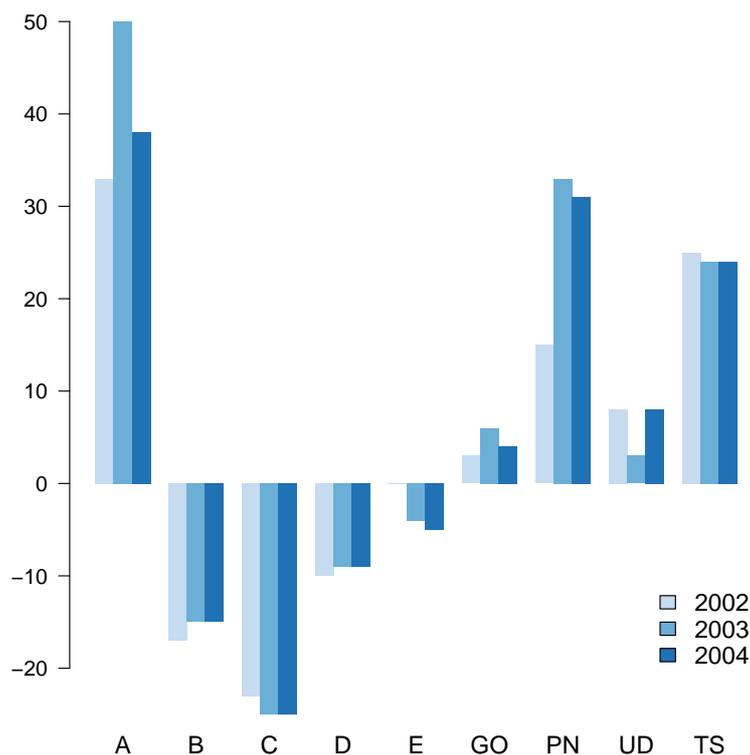


Figura 5: Tasso di variazione percentuale delle spese correnti pro capite rispetto alla media regionale (pari 862 nel 2002, 885 nel 2003 e 925 nel 2004), per classe demografica e per anno nel triennio 2002-2004.

piccolissimi non mantengono il picco elevatissimo raggiunto nella spesa nel 2003, ridiscendendo un po' nel 2004; l'intervento pro capite accenna ad alzarsi nel biennio 2003-2004 nelle classi B e D mentre si abbassa ulteriormente nella classe C.

L'indicatore di **rigidità della spesa** si aggira in aggregato intorno al 40% (Tabella 9, prima riga), misura pressochè stabile dal 1999 tranne che per l'impennata registrata nel 2001 (l'esorbitante valore, del 102%, del solo capoluogo di Trieste, dovuto ad un elevatissimo rimborso di prestiti, ne era la causa, cfr. Busana e Trevisani, 2004). Come nelle precedenti edizioni si è scorporata la quota derivante dal **solo costo del personale** (Tabella 9, seconda riga), estraendo così la componente più propriamente "strutturale" della rigidità ed escludendo l'effetto della componente più erratica costituita dagli ammortamenti di mutui e prestiti e dagli interessi. Dall'analisi disaggregata (Tabella 10, Figura 6) si può quindi osservare una maggiore rigidità della spesa nei Comuni capoluogo—with l'eccezione di Udine—sebbene essa si possa ritenere strutturale (attribuibile cioè alla componente più stabile, il costo del personale) solo per Gorizia (si ricordino anche le Figure 3 e 4) e, in secondo ordine, Trieste.

L'indicatore di **propensione all'investimento** è opportuno che sia analizzato in combinazione con la **spesa in conto capitale pro capite** (Tabella 9, terza e rispettivamente quinta riga), oltre che con gli altri titoli di spesa, al fine di formulare un giudizio non fuorviante sull'andamento degli investimenti (per una discussione approfondita cfr. Busana et al., 2006).

Tabella 8: Spese correnti pro capite (in euro) per funzioni nel triennio 2002-2004: Comuni FVG per classi demografiche.

No. di ab. (in migliaia)		0-1	1-3	3-5	5-10	10-30	30-60		>30	100-250
							GO	PN	UD	TS
amministrazione	2002	645	315	251	254	229	302	247	260	297
	2003	709	325	254	257	238	342	298	258	279
	2004	689	348	272	277	242	333	338	292	288
settore sociale	2002	114	106	133	159	262	320	209	248	290
	2003	141	117	123	178	266	317	302	248	316
	2004	117	119	125	184	276	347	301	287	322
territorio e ambiente	2002	150	101	97	154	132	47	170	78	156
	2003	181	108	95	152	122	52	184	70	162
	2004	186	114	97	150	127	48	172	63	164
istruzione pubblica	2002	73	74	70	75	66	57	69	86	109
	2003	87	76	73	76	66	57	75	85	114
	2004	76	79	78	78	71	58	80	89	127
viabilità e trasporti	2002	94	53	45	49	34	23	67	60	33
	2003	114	53	46	52	35	25	66	60	35
	2004	109	58	47	55	35	20	65	62	33
cultura	2002	26	19	19	25	33	51	61	89	57
	2003	35	21	21	27	34	53	66	80	60
	2004	38	23	23	30	42	48	69	84	83
polizia locale	2002	21	21	23	30	27	30	41	43	58
	2003	25	22	24	30	27	27	38	44	55
	2004	21	23	24	31	28	32	39	48	61
sport	2002	10	16	18	18	18	33	40	38	32
	2003	20	17	19	19	20	35	44	37	32
	2004	17	17	20	21	22	33	47	40	29
servizi produttivi	2002	2	2	0	1	51	0	66	10	18
	2003	3	2	1	1	36	0	75	11	15
	2004	2	2	1	1	25	0	76	12	16
sviluppo economico	2002	6	4	2	4	6	9	10	1	21
	2003	7	4	3	5	7	11	10	2	17
	2004	9	4	3	5	7	11	11	2	17
giustizia	2002	0	0	0	1	2	10	11	13	6
	2003	0	0	0	1	2	11	16	14	6
	2004	0	0	0	1	2	11	12	13	7
turismo	2002	7	3	1	4	1	2	0	6	1
	2003	7	3	1	5	1	6	0	5	1
	2004	8	4	7	8	3	18	0	6	1
totale spese correnti	2002	1148	713	660	775	862	886	989	934	1079
	2003	1328	749	661	802	854	937	1173	912	1093
	2004	1273	790	698	840	880	958	1211	996	1148

La Figura 7 (o la Tabella 10) evidenzia la sussistenza di

– una relazione inversa tra propensione all’investimento e ampiezza demografica

▲ un andamento relativamente crescente nel tempo (soprattutto per i Comuni piccolissimi).

Tabella 9: Indicatori di rigidità strutturale e di propensione all'investimento nel triennio 2002-2004: Comuni FVG.

	2002	2003	2004
<i>indici</i>			
Rigidità spesa corrente	40.6	40.4	41.4
Rigidità costo personale	29.0	28.6	28.9
Propensione Investimento	32.2	35.4	33.0
<i>indicatori pro capite</i>			
Rigidità strutturale	388	398	424
Spesa in conto capitale	581	671	623

Tabella 10: Indicatori di rigidità strutturale e di propensione all'investimento nel triennio 2002-2004: Comuni FVG per classi demografiche.

No. di ab. (in migliaia)		0-1	1-3	3-5	5-10	10-30	>30			
							30-60 GO	PN	60-100 UD	100-250 TS
<i>rigidità spesa corrente</i>										
	2002	42	41	38	41	36	44	47	40	43
	2003	40	40	37	40	37	45	44	40	44
	2004	41	42	39	41	37	47	45	41	45
<i>rigidità costo personale</i>										
	2002	31	28	25	28	25	36	26	28	36
	2003	28	27	24	27	25	37	25	30	36
	2004	28	27	25	27	25	37	26	31	35
<i>propensione investimento</i>										
	2002	44	42	28	33	31	45	18	42	21
	2003	54	44	36	34	33	54	20	41	25
	2004	56	43	33	35	31	19	25	35	21
<i>rigidità strutturale pro capite</i>										
	2002	540	336	288	364	340	427	554	396	494
	2003	613	344	281	366	347	463	586	391	514
	2004	589	369	304	394	364	496	617	434	552
<i>spesa in conto capitale pro capite</i>										
	2002	1541	637	398	652	495	901	993	727	304
	2003	2395	808	512	599	569	1176	1259	683	390
	2004	1850	844	425	594	560	240	1646	567	337

Invece, per i Comuni capoluogo il discorso va puntualmente riferito: GO (tranne che nel 2004) e UD hanno l'indice superiore alla media regionale anche se in modo decrescente nel tempo, PN e TS di molto inferiore.

La spesa in conto capitale pro capite (Figura 8) rispecchia abbastanza fedelmente l'andamento della propensione agli investimenti eccetto che per la classe C ed il Comune di Pordenone. Mentre la spesa per investimenti scende ad uno dei suoi punti più bassi in corrispondenza dei Comuni 3-

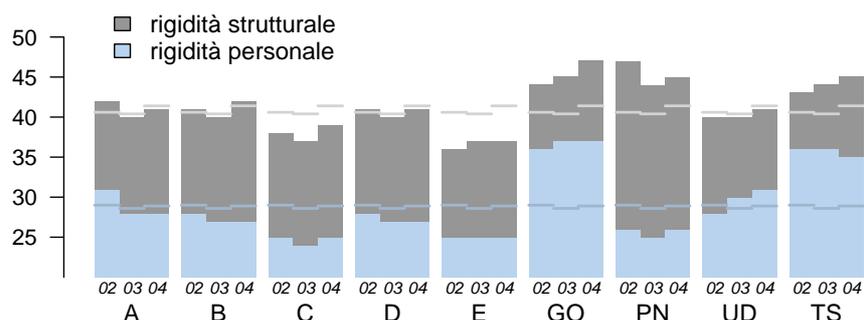


Figura 6: Indicatore di rigidità della spesa e, scorporata da esso, la componente dovuta al solo costo del personale, per classe demografica e per anno nel triennio 2002-2004. Le linee sovrapposte sono le medie regionali per anno.

5mila (Figura 8), non così accade per l'indicatore di propensione: la ragione risiede nel fatto che anche la spesa corrente della classe C risulta bassissima (Figura 5). Il capoluogo pordenonese nel periodo 2002-2004 spende per investimenti a tasso crescente fino a raggiungere l'entità di quelli udinesi all'inizio del triennio ma l'indicatore della propensione agli investimenti seppur crescente registra in PN i valori minimi regionali: in questo caso, sono sia l'entità di spesa corrente tra le più alte della Regione (Figura 5) che l'entità eccezionale di spesa rigida (Figura 6) ad esserne la causa.

Concludiamo la disamina della prima parte con l'indicatore comunemente usato per esprimere il grado di equilibrio finanziario di breve—ed in qualche misura di lungo—periodo: l'indicatore di **sostenibilità corrente** (Tabella 11 e Figura 9). Come già osservato nei precedenti rapporti,

Tabella 11: Indice di sostenibilità corrente nel triennio 2002-2004: Comuni FVG per classi demografiche.

No. di ab. (in migliaia)	0-1	1-3	3-5	5-10	10-30	30-60		60-100	100-250
						GO	PN	UD	TS
2002	1.05	1.05	1.06	1.06	1.03	1.03	1.03	1.00	1.01
2003	1.06	1.04	1.05	1.06	1.03	1.01	1.01	1.02	1.01
2004	1.05	1.02	1.04	1.04	1.02	1.02	0.99	0.99	1.01

l'indicatore decresce con l'ampiezza demografica e mostra come i conti economici siano in generale in equilibrio. Dal lato temporale, l'andamento è quasi per tutte le classi decrescente nel triennio 2002-2004.

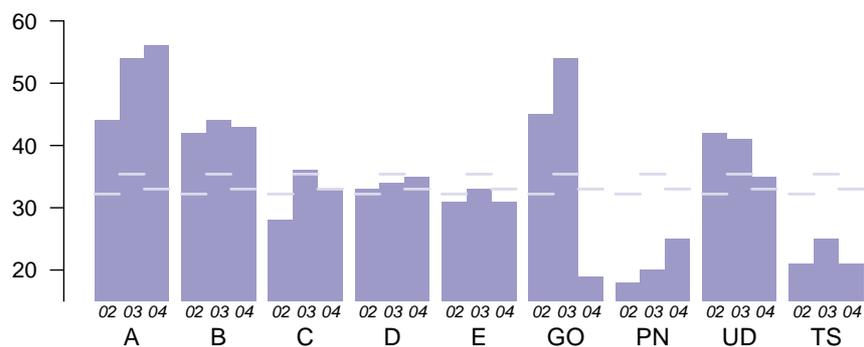


Figura 7: Indicatore di propensione all'investimento per classe demografica e per anno nel triennio 2002-2004. Le linee sovrapposte sono le medie regionali per anno.

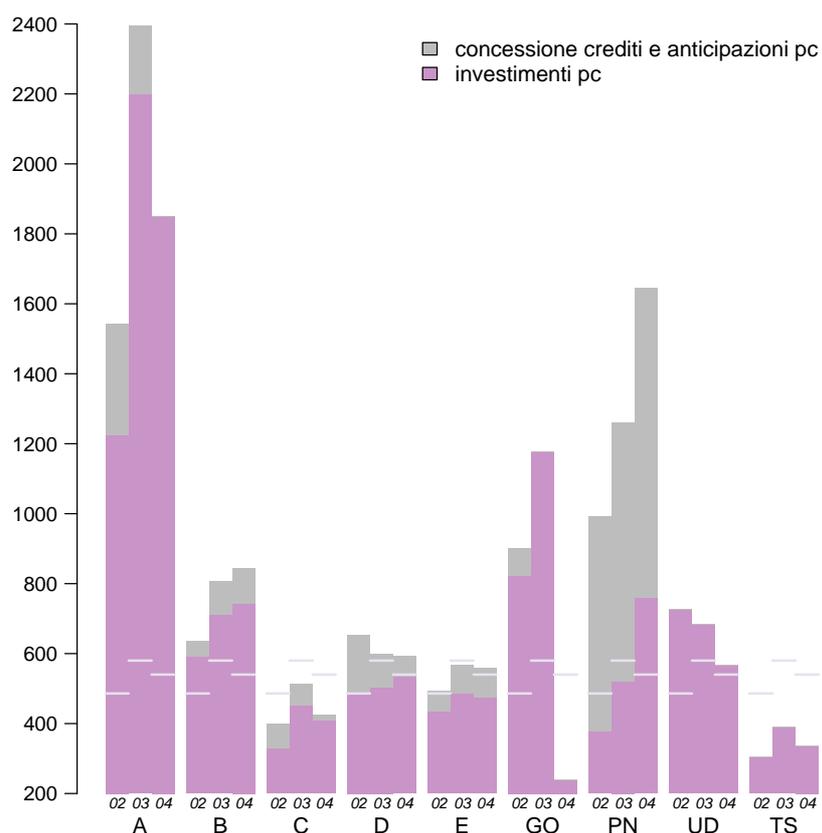


Figura 8: Investimenti (spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti e anticipazioni) e concessioni di crediti e anticipazioni pro capite per classe demografica e per anno nel triennio 2002-2004. Le linee sovrapposte sono le medie regionali degli investimenti pro capite per anno.

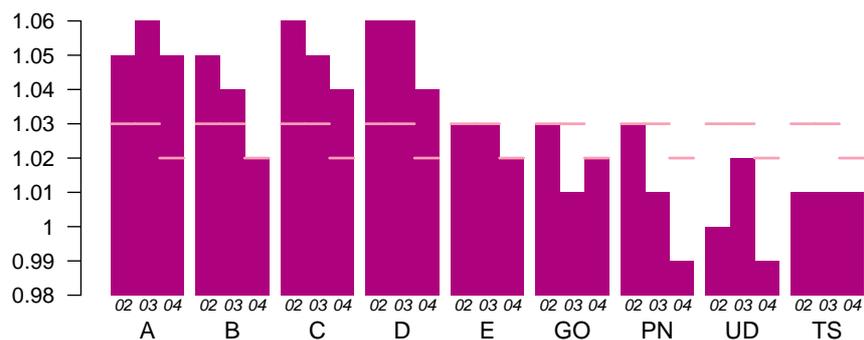


Figura 9: Indicatore di sostenibilità corrente per classe demografica e per anno nel triennio 2002-2004. Le linee sovrapposte sono le medie regionali per anno.

2. Indicatori sintetici: additivi o multidimensionali?

In questa sezione descriviamo lo stato dell'arte delle correnti metodologie di costruzione di indici sintetici finalizzati alla valutazione dei bilanci comunali. Riprendiamo quindi il filo del discorso iniziato già con la prima edizione (Busana e Trevisani, 2004) mettendo a confronto le due principali tecniche, “additiva” e “multivariata”, portate avanti (la prima) dall'*Osservatorio della finanza locale dell'Emilia-Romagna* e (la seconda) dall'*Osservatorio della nostra Regione*.

In particolare, la Regione E-R fa con l'ultimo *Rapporto sulle Autonomie Locali* (Cap. 5, Regione E-R, 2005) un'autocritica riguardo all'opportunità e utilità della costruzione di un **indice sintetico** generale che esprima lo stato complessivo **di solidità finanziaria** di un bilancio comunale. I dubbi sono innanzitutto di carattere epistemologico (non si rischia attraverso la sintesi in un unico indice di non potere alla fine esprimere nulla della complessa, molteplice, individuale situazione finanziaria di uno specifico ente locale?), poi (una volta che ci si riesca a convincere dell'opportunità di un indice sintetico generale) di natura metodologica (è la particolare operazione di selezione e assemblaggio degli indici elementari messa a punto per la costruzione di indici sintetici adeguata?). Le conclusioni sono che sia comunque

[...] utile poter disporre di un qualche metro, sia pure imperfetto, basato su pochi e ben selezionati indici, per comprendere se l'ente locale evidenzia condizioni di bilancio più o meno favorevoli rispetto alla media

quantunque la tecnica operativa sinora adottata abbia bisogno di essere affinata:

si ritiene possa essere ulteriormente sperimentata l'elaborazione di indici sintetici di bilancio, operando parziali modifiche al tipo di indici e alle formule di calcolo già sperimentate negli anni scorsi, e applicando i coefficienti di ponderazione ottenuti dalla media dei punteggi attribuiti dal gruppo di esperti. È evidente che la selezione e la ponderazione degli indici dovranno essere regolarmente aggiornati, in ragione delle evoluzioni normative e strutturali che caratterizzano la vita amministrativa dei Comuni.

In definitiva—aggiungiamo noi—il miglioramento auspicato dagli Autori del *Rapporto* si esaurisce nello stabilire forme più organizzate e aggiornate di ricorso all'**opinione esperta** oltre che di adeguamento ai vincoli normativi. Non sembra invece concludersi con un'apertura verso tecniche statistiche di analisi multivariata che consentano di rispondere ai dubbi sollevati con un diverso approccio concettuale e metodologico.

L'altra via percorribile, che è quella che noi sosteniamo fin dalla prima edizione, è l'utilizzo di tecniche multivariate che, come dice il nome, sono per l'appunto adatte ad esplorare e **sintetizzare dati multidimensionali** (come intrinsecamente sono i dati di bilancio). L'altra parola chiave che immediatamente si impone è “dati”. Infatti, le tecniche di analisi statistica multivariata sono tipicamente **data-driven** proprio perchè intervengono nelle fasi preliminari di trasformazione dei dati da “grezzi” a “significativi” prima ancora che altre tecniche più *model-driven* traducano le informazioni utili in spiegazioni, previsioni o decisioni statistiche.

Anche l'approccio multidimensionale ha richiesto (e richiede tuttora) un approfondimento ed uno sviluppo adeguati al contesto in esame. In particolare, in Busana et al. (2006) è stato messo a punto un procedimento originale per estrarre, dalle serie storiche degli indicatori elementari, degli indicatori sintetici a struttura stabile nel tempo e perciò tali da rendere confrontabili tra loro dati longitudinali. La tecnica implementata è pienamente *data-driven*: dai dati emergono le dimensioni fondamentali di bilancio; l'analista interviene solo nella scelta dei “principi primi” (ad esempio, “seleziona le variabili in modo tale da ripecchiare la configurazione originaria dei dati”) e del grado di sintesi (ad esempio, “elimina i dati ridondanti fin tanto che l'informazione perduta non sia più del 5%”), nonché (da un lavoro congiunto con l'esperto) nell'interpretazione (la quale comporta essa stessa una “ripulitura” finale degli indici sintetici).

Ma vediamo più in dettaglio le motivazioni, le definizioni e gli ulteriori approfondimenti degli “indicatori additivi” e degli “indicatori multidimensionali”.

2.1. Indicatori additivi

Nei *Rapporti sulle Autonomie Locali* pubblicati in questi ultimi anni dalla Regione Emilia-Romagna (Capp. 6 e 3 di, rispettivamente, Regione E-R, 2003; Regione E-R, 2002) grande risalto è dato ai cosiddetti *indici sintetici standardizzati di bilancio*, indici che “assommano e sintetizzano alcune delle principali dimensioni/variabili di bilancio” al fine di valutare complessivamente e comparare la *sostenibilità/solidità* della gestione finanziaria dei Comuni. L'ultimo *Rapporto* sull'argomento (Cap. 5, Regione E-R, 2005) fa un approfondimento critico sull'adeguatezza di tali indici, partendo da una ricognizione degli indicatori (elementari) di bilancio sviluppati negli ultimi anni, passando per una verifica della capacità di lettura della gestione finanziaria di un campione di Comuni emiliano-romagnoli da parte degli indici sintetici standardizzati e di quelli elementari con cui essi sono generati (da cui emergono i limiti e degli uni e degli altri), continuando con la presentazione dei risultati di un'indagine presso un gruppo di esperti per conoscere il loro giudizio

su significatività e importanza degli indicatori elementari comunemente usati, per arrivare infine alla proposta di rinnovare la griglia degli indicatori elementari con gli aggiustamenti suggeriti dall'indagine testè citata, da cui generare, tramite somma ponderata, gli indici sintetici.

Ripercorriamo insieme questo esame autocritico per muovere a nostra volta alcune critiche e cogliere però anche l'opportunità di trarre dei suggerimenti utili. Partiamo dalla Tabella 12 che riporta le modalità di calcolo degli *indici sintetici standardizzati di bilancio* come adottate nei *Rapporti* più recenti dell'Emilia Romagna. Ai fini del nostro discorso, non è ora d'interesse

Tabella 12: Modalità di calcolo degli *indici sintetici standardizzati*.

Indice sintetico		Indicatore elementare
<i>Indice standardizzato di Sostenibilità delle Entrate (SOSTENT)</i>	=	Valore <i>standard</i> dell'indice di Autonomia Finanziaria
		–
		Valore <i>standard</i> dell'indicatore di Pressione Finanziaria (differenza in valori <i>standard</i>)
+		
<i>Indice standardizzato di Sostenibilità delle Spese (SOSTSPE)</i>	=	Valore <i>standard</i> dell'indice di Propensione Investimento
		–
		Valore <i>standard</i> dell'indice di Rigidità spesa corrente (differenza in valori <i>standard</i>)
+		
<i>Indice standardizzato di Sostenibilità Finanziaria (EQUFIN)</i>	=	Valore <i>standard</i> dell'indice di Sostenibilità corrente
(somma in valori <i>standard</i>)		
= <i>Indice standardizzato di Solidità Finanziaria (SOLFIN)</i>		

commentare la “semantica lessicale o frasale” degli indicatori elementari che entrano nella composizione o delle loro composizioni (per una discussione in merito cfr. Busana e Trevisani (2004)) ma piuttosto rilevare la “lingua” che è tutt'uno con il pensiero che sta alla base della metodologia in esame.

Il processo di selezione e sintesi avviene **a priori**, tramite un giudizio esperto elaborato anteriormente al dato empirico da esaminare:

1. dapprima vengono selezionati, all'interno delle principali dimensioni di bilancio (entrate, uscite, equilibri), gli indici di bilancio ritenuti (*a priori*) più significativi
2. poi essi vengono assommati (con pesi attribuiti *a priori*) per costruire degli indici di sintesi.

Naturalmente, a scelte adottate sulla base di un giudizio esperto possono essere facilmente mosse

critiche di soggettività ed arbitrarietà—come ammettono gli stessi Autori dei *Rapporti* dell’Emilia Romagna. Tuttavia, a questo proposito, l’ultimo *Rapporto* (Regione E-R, 2005) non si limita ad una critica epistemologica generica, bensì presenta il risultato di un’indagine condotta presso un gruppo di esperti ampio e variegato. Questi vengono sottoposti a interviste e questionari al fine di (1) saggiare il grado di convergenza dei “giudizi esperti” nell’attribuire un significato “positivo” “negativo” ovvero “neutro” ad una serie di indici elementari di bilancio, (2) attribuire a ciascun indice uno specifico “peso” nella costruzione degli indici sintetici. La risultanza in merito al primo punto è ben condensata dalle frasi seguenti prese dallo stesso *Rapporto*.

Il dato più eclatante [...] è che, per una parte significativa degli indici considerati, non sembra esserci condivisione rispetto al significato positivo, negativo o “neutro” degli indici stessi impiegati nel confronto fra Comuni.

L’indicatore più problematico, collegato a quelli inseriti in Tabella 12, risulta essere la pressione tributaria (risultato concorde quindi con il giudizio critico espresso in Busana e Trevisani, 2004) il quale riceve ben 14 giudizi “neutri” su 28 (9 negativi e i rimanenti positivi).

In merito al secondo punto, il nostro commento è che i pesi assegnati dagli esperti a ciascun indicatore elementare, benché (ovviamente) differenti in media, non sembrano obiettivamente risolvere il problema della “ponderazione” nella costruzione degli indici sintetici. La media dei pesi varia da un minimo di 4,6 (attribuito alla pressione tributaria incluse le presenze turistiche) con deviazione standard 3 ad un massimo di 8,6 (assegnato all’equilibrio di parte corrente esclusa la quota capitale rimborso mutui per estinzione anticipata) con deviazione standard 1,4. (Il *range* dei pesi attribuiti agli indici in Tabella 12 è naturalmente ancora più ridotto.) Può una tale differenza (che si noti è la massima) tenuto conto della dispersione dei pesi giustificare l’utilità di sostituire questa ponderazione esperta a quella più banale che assegna semplicemente peso 1 a tutti gli indicatori coinvolti nella costruzione degli indici sintetici? (La domanda è retorica.)

Il commento finale degli Autori del *Rapporto* è non meno critico riguardo all’utilità e attendibilità degli *indici sintetici standardizzati*.

É evidente che ciascun indice “esprime” differenti aspetti della gestione finanziaria, di modo che ogni esperto legge in termini parzialmente differenti il significato degli indici in chiave comparata. Ciò è la riprova, nel caso ce ne fosse bisogno, di quanto sia comunque complesso attribuire un significato univoco (sia nel segno, che nel valore ponderato) agli indici considerati, viste le criticità che evidenziano.

In conclusione, il *Rapporto* si interroga se l’operazione di selezione e assemblaggio in pochi indici sintetici sia utile ad esprimere e comparare la situazione di solidità finanziaria di un Comune essendo questa frutto di differenze, tra enti locali, strutturali (di natura demografica, economica e territoriale), organizzative (dipendenti dalle forme di gestione adottate e dal tipo di servizi erogati) ed anche nelle modalità di contabilizzazione. Rassegnarsi a rendere intellegibili i bilanci

comunali unicamente attraverso analisi specifiche di situazioni locali, accessibili solo ai pochi che dispongano delle informazioni ed dell'esperienza necessarie, è sicuramente una soluzione perdente. Allora, rimboccandosi le maniche, occorre intraprendere di nuovo la via degli indici sintetici ma correggendo là dove si sbagliava.

Gli Autori del *Rapporto*, dopo aver fatto alcune osservazioni che ci tornerà utile riportare nel paragrafo successivo, propongono di fatto un aggiornamento nella selezione e ponderazione degli indici, aggiornamento che dovrà essere periodicamente effettuato anche in ragione delle “evoluzioni normative e strutturali che caratterizzano la vita amministrativa dei Comuni” (ma—aggiungiamo noi—di solo aggiornamento si tratta). In dettaglio, gli indicatori elementari da selezionare in futuro sono quelli che sono stati giudicati dal gruppo di esperti più significativi, e cioè:

1. *autonomia finanziaria, con esclusione della compartecipazione all'IRPEF dalle entrate proprie;*
2. *rigidità strutturale, con esclusione della quota di rimborso dei mutui destinata alla estinzione anticipata dei mutui della Cassa DDPP;*
3. *propensione all'investimento (media dell'ultimo triennio);*
4. *ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti (media dell'ultimo triennio);*
5. *equilibrio di parte corrente, con esclusione della quota di rimborso dei mutui destinata alla estinzione anticipata dei mutui della Cassa DDPP;*
6. *sostenibilità del debito.*

Infine, i coefficienti di ponderazione da usare nella costruzione degli indici additivi saranno assegnati in base al punteggio di significatività attribuito in media dal gruppo di esperti.

2.2. Indicatori multidimensionali

Introduciamo l'approccio multidimensionale proprio con alcune note che gli Autori del *Rapporto* fanno nel corso dell'approfondimento.

Ciò che si è voluto approfondire col presente studio [...] è la possibilità stessa di “cumulare” più variabili attraverso la creazione di indici sintetici standardizzati. Cumulare più variabili in indici sintetici - sommando o sottraendo i valori standard degli indici considerati - presuppone l'attribuzione di una valenza/significato positivo o negativo ai valori degli indici cumulati. Purtroppo, non è sempre univoca l'interpretazione positiva o negativa del valore dell'indice [...]

Il ricorso ad indici sintetici standardizzati presuppone che vi sia univocità nella interpretazione da attribuire agli indici semplici considerati per comporre gli indici sintetici.

In via generale, ciascun indice fornisce una serie di informazioni, ma non consente di formulare in modo assoluto valutazioni in termini positivi o negativi delle condizioni di

bilancio. Lo scopo del confronto, comunque, non è mai quello di stilare classifiche e redigere giudizi, ma quello di elaborare dei parametri di riferimento sintetici [...]

La situazione finanziaria di ciascun Comune potrà essere valutata con l'analisi contestuale di molti indici.

[...] i dubbi sugli indici composti sono condivisibili.

[...] si ritiene utile poter disporre di un qualche metro [...] basato su pochi e ben selezionati indici, per comprendere se l'ente locale evidenzia condizioni di bilancio più o meno favorevoli rispetto alla media.

In sostanza, essi esprimono molti dubbi sull'opportunità di cumulare in un unico indice i dati elementari come anche sul fine stesso di una tale operazione, cioè produrre graduatorie giudicate “non etiche” dagli stessi Autori per la difficoltà se non impossibilità di formulare un giudizio di “buona” o “cattiva” amministrazione data la presenza ai blocchi di partenza di condizioni affatto omogenee tra Comuni. Allora, perchè non rinunciare ad un unico indice complessivo e mirare invece ad una sintesi a **più dimensioni**? Difatti essi ammettono che l'utilità degli indici sintetici consiste al più nel permettere il confronto di situazioni individuali o di sottogruppi rispetto alla media (regionale, della classe demografica, etc.). Constatano infine che anche la selezione degli indicatori più significativi non è affatto unanime: dipende dall'esperto, dal contesto, dal periodo, etc. Questi indizi non mettono sull'avviso che dai dati alla mano opportunamente esplorati sia possibile individuare i caratteri salienti degli indicatori e da questi trarne la sintesi utile?

Gli Autori del *Rapporto* dell'E-R continuano a sostenere il metodo (non-statistico) additivo, nonostante le note appena scorse avrebbero potuto dare adito ad un'apertura verso un approccio statistico multidimensionale, che è quello da noi proposto in alternativa. Per sottolineare le differenze con il metodo additivo, ci riferiamo in particolare al procedimento opportunamente elaborato per analisi comparative di bilancio sia *cross-section* che diacroniche in Busana et al. (2006).

Il processo di selezione e sintesi è pienamente *data-driven*.

1. Dapprima viene effettuata una pre-selezione (*data-driven*) degli indicatori non ridondanti. La tecnica di selezione è stata opportunamente elaborata per estrarre lo stesso sottoinsieme di variabili per ogni anno esaminato.
2. Quindi si effettua una sintesi degli indicatori selezionati attraverso l'individuazione (*data-driven*) di dimensioni ad essi latenti. Anche in questa fase, al fine di permettere analisi diacroniche, la tecnica di selezione è stata originalmente messa a punto per estrarre una struttura latente stabile nel tempo. Inoltre, ai fini dell'interpretabilità delle dimensioni, la struttura di queste viene ulteriormente “pulita” (con operazioni di “trucco” che non intaccano la sostanza).

Il procedimento fa emergere dai dati una o più dimensioni capaci di riassumere la configurazione essenziale dell'universo considerato. Nel nostro caso, ogni bilancio può essere sinteticamente descritto dalle dimensioni trovate e confrontato con altri bilanci nelle analisi *cross section* o con se stesso in occasioni temporali diverse nelle analisi longitudinali.

L'approccio statistico multivariato ha come punti di forza l'assenza di soggettività o arbitrarietà nella scelta degli indicatori elementari e nella loro composizione in indici sintetici, e la capacità di fornire una sintesi naturalmente "sfaccettata" a seconda di quante dimensioni siano necessarie per descrivere la struttura essenziale dei dati. Il punto debole è certamente il momento interpretativo: può accadere che le dimensioni non siano direttamente interpretabili o che non soddisfino le "attese" degli esperti. Infine, non occorre aggiungere che alla base del successo di qualunque tecnica statistica sono i dati a disposizione, nel nostro caso la "bontà" degli indicatori elementari.

Le possibilità di affinamento del procedimento elaborato e di sviluppo di tecniche multivariate competitive sono ancora molte. Certamente, un primo passo sarà quello di migliorare l'offerta degli indicatori elementari traendo spunto, ad esempio, dalle modifiche che a questi intendono apportare gli stessi Autori del *Rapporto* dell'E-R.

Bibliografia

- Busana, C. e Trevisani, M. (2004). La finanza degli enti locali nella regione fvg, *Osservatorio Regionale per la Finanza locale* **1**: 1–47.
- Busana, C., Trevisani, M. e Bartolich, M. (2006). La finanza degli enti locali nella regione fvg anni 2001-2003, *Osservatorio Regionale per la Finanza locale* **3**: 1–67.
- Regione E-R (2002). Il Rapporto sulle Autonomie Locali in Emilia Romagna, *Le Istituzioni del Federalismo* **3/4**: 421–636.
- Regione E-R (2003). III Rapporto sulle Autonomie Locali in Emilia Romagna, *Le Istituzioni del Federalismo* **6**: 961–1225.
- Regione E-R (2005). IV Rapporto sulle Autonomie Locali in Emilia Romagna, *Le Istituzioni del Federalismo* **3/4**: 433–700.

II - Province

(Marco Bartolich)

Introduzione¹

Questo lavoro rappresenta la prosecuzione del rapporto, *La finanza degli Enti Locali nella Regione FVG 2001-2003*, per la sezione relativa alle Province. Per le quattro Amministrazioni provinciali viene considerata la situazione finanziaria nel periodo 2002-2004 utilizzando i dati dei loro certificati consuntivi, in particolare quelli relativi alle entrate ed alle spese correnti, nonché le spese in conto capitale e per il rimborso di prestiti. Per ogni Provincia si effettua il confronto con il dato complessivo regionale e con quello relativo al complesso delle Province italiane, escluse quelle autonome di Trento e Bolzano e di Aosta, così come presentato dall'indagine ISTAT *I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali Anno 2004*.

Nel periodo 2002-2004 le entrate correnti per l'insieme delle Province del Friuli Venezia Giulia sono cresciute del 6 per cento, 2 punti in meno del dato nazionale: rispetto agli anni precedenti, tale differenziale sembra ridursi a seguito della bassa crescita delle entrate tributarie ed alla continua riduzione dei trasferimenti correnti a livello nazionale. In Regione, invece, tutti i tre titoli di entrata hanno continuato a crescere costantemente.

La composizione delle entrate correnti permane ad essere differente in Friuli Venezia Giulia se confrontata con quella nazionale. Anche nel 2004, infatti, la principale fonte di entrata per le quattro Province della Regione è rappresentata dai trasferimenti (circa il 70 per cento), quasi esclusivamente regionali, mentre a livello nazionale da una parte le entrate tributarie ed i trasferimenti contribuiscono in modo quasi uguale al finanziamento delle Amministrazioni provinciali, con un differenziale a favore delle prime in continua crescita, e dall'altra i trasferimenti statali e regionali presentano una ripartizione più equilibrata.

Data l'assenza dell'imposta sulle assicurazioni RC AUTO e della compartecipazione IRPEF, in Friuli Venezia Giulia le principali entrate tributarie sono anche nel 2004: l'imposta provinciale di trascrizione e l'addizionale sul consumo di energia elettrica e, per la Provincia di Trieste, il tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

¹ Si ringraziano il dottor Bandiani dell'Ufficio Direzione e Personale dell'Unione delle Province del Friuli Venezia Giulia, la dott.sa Biancuzzi della Direzione Economica e Finanziaria della Provincia di Gorizia, il dottor Dal Farra del Servizio Provveditato -Tributi della Provincia di Pordenone, la dott.sa Grione del Servizio Contabilità Finanziaria della Provincia di Udine, la dott.sa Nobile dei Servizi Tributi, Assicurazioni e Fiscale della Provincia di Trieste e la dott.ssa Scrocco della NET S.p.A. per le informazioni su alcune voci di bilancio, nonché per gli utili chiarimenti di alcune controversie relative alla loro interpretazione.

Rispetto al precedente rapporto, vengono analizzate altre due fonti di entrata che però non possono essere confrontate con il dato nazionale, ovvero la compartecipazione IRAP ed il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti. La prima è stata abolita nel 2000 a livello nazionale, ma è rimasta applicata in Friuli Venezia Giulia, sebbene la lettura della normativa regionale porterebbe a considerarla un trasferimento regionale (specifico fino al 2003, indistinto dal 2004) piuttosto che un'entrata tributaria. Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, invece, si differenzia dalla realtà nazionale sia per la metodologia di contabilizzazione (in seguito alla delega dell'accertamento e della riscossione dalla Regione alle Province) sia per la quota di spettanza delle Province. Di conseguenza, per queste due entrate non è stato possibile effettuare un confronto con il dato nazionale, ma si è riportato solo il dato per ogni Provincia.

La capacità di riscossione delle entrate correnti risulta più elevata in Friuli Venezia Giulia, nel 2004, di più di 9 punti, grazie al risultato dei trasferimenti correnti –la loro principale componente-, che in Regione vengono riscossi per oltre l'85 per cento, rispetto al 62 per cento nazionale. Anche le entrate extratributarie presentano una notevole differenza a favore delle Province della Regione, mentre quelle tributarie registrano sostanzialmente i medesimi valori.

Le spese correnti sono cresciute nel periodo 2002-2004, sebbene ad un tasso inferiore a quello nazionale; come per le entrate correnti, tale differenziale sembra destinato a ridursi, come dimostra la maggior crescita registrata a livello regionale nel solo 2004.

In base alla classificazione funzionale, la spesa per trasporti rimane la voce più consistente (oltre il 44 per cento, rispetto all'11 per cento nazionale); ciò in seguito alla delega di questa funzione da parte della Regione alle Amministrazioni provinciali. Seguono, sebbene con un peso molto inferiori, le spese per l'amministrazione, per l'istruzione pubblica e per la gestione del territorio.

Anche per il 2004 è stato necessario effettuare una riclassificazione delle componenti economiche della spesa per trasporti per due Province al fine di ottenere un dato omogeneo per le quattro Amministrazioni e quindi poter effettuare il confronto con la realtà nazionale per la ripartizione economica delle spese correnti. In seguito a tale operazione contabile emerge che la spesa economica più rilevante è quella per l'acquisto di prestazioni di servizi; ciò in quanto la spesa per trasporti consiste principalmente nel pagamento delle aziende concessionarie del servizio di trasporto locale.

La capacità di spesa complessiva risulta anche nel 2004 più elevata per le quattro Province della Regione rispetto al dato nazionale: mentre in base alla classificazione funzionale tale risultato vale per sei delle nove funzioni, per la classificazione economica ciò si verifica solo per tre delle otto categorie.

I principali risultati evidenziati dall'analisi delle entrate e delle spese correnti trovano conferma nei valori degli indicatori finanziari e strutturali. Dal lato delle entrate, a fronte di ridotte autonomie tributarie e finanziarie le quattro Amministrazioni provinciali registrano un maggior intervento regionale, mentre la composizione delle entrate proprie è risultata più equilibrata in Regione che per il complesso delle Province italiane: nel periodo 2002-2004, in Friuli Venezia Giulia le entrate tributarie e quelle extratributarie rappresentano rispettivamente il 75 per cento ed il 25 per cento delle entrate proprie, mentre a livello nazionale le quote sono l'88 per cento e l'11 per cento.

Dal lato delle spese gli indicatori utilizzati sono tre: la rigidità strutturale, la propensione all'investimento e l'equilibrio corrente. Il primo ed il terzo danno informazioni sulla copertura che le Amministrazioni provinciali possono effettuare con le sole entrate correnti rispettivamente di alcune spese annuali non prorogabili (personale, interessi passivi e rimborso di mutui, prestiti e debiti pluriennali) e di tutte le spese correnti; il secondo indicatore, invece, può essere considerato una *proxy* della quota di spese generali destinata agli investimenti. La rigidità strutturale nel 2004 è più bassa di 15 punti in Friuli Venezia Giulia, sia perché in Regione la spesa per il personale e per gli interessi passivi è minore, sia perché nel 2004 in alcune Regioni italiane sono stati effettuati ingenti rimborsi di prestiti e mutui. La propensione all'investimento, invece, presenta per il Friuli Venezia Giulia un trend crescente nel periodo 2002-2004, come conseguenza soprattutto dei risultati di Trieste e Pordenone: per la prima vi è stato un notevole incremento della spesa in conto capitale, mentre per la seconda si è registrata una sostanziale riduzione delle concessioni di anticipazioni. Infine, l'equilibrio di parte corrente presenta, nel 2004, una copertura completa delle spese correnti con le sole entrate di parte corrente per tutte le quattro Province della Regione, sebbene la media regionale sia inferiore a quella nazionale. Gli indicatori finanziari e strutturali pro capite evidenziano come i cittadini del Friuli Venezia Giulia subiscano una minore pressione tributaria e finanziaria da parte delle Amministrazioni provinciali rispetto alla media nazionale: ciò come conseguenza degli ampi trasferimenti regionali di cui godono le quattro Province. Alle maggiori entrate correnti pro capite per le Province corrisponde poi un livello di spesa per ogni abitante molto più elevato rispetto al dato complessivo nazionale.

1. Analisi delle entrate correnti

Nel periodo 2002-2004 le Province del Friuli Venezia Giulia presentano per le entrate correnti un trend crescente, in linea con quello dell'insieme delle Province italiane, sebbene sia di

dimensioni inferiori (+6,1 per cento rispetto all'8 per cento, Tabella 1); tuttavia, se nel 2003 le entrate in Regione sono cresciute rispetto al 2002 ad un tasso minore di quasi 4 punti percentuali a quello nazionale (rispettivamente, +2,8 per cento e +6,7 per cento), nel 2004 il divario è stato a favore delle Province della Regione di 2 punti percentuali (+3,3 per cento contro il +1,3 per cento nazionale). Il risultato nazionale è da imputare alla netta riduzione della crescita delle entrate tributarie (+18,9 per cento nel 2003, solo +4 per cento nel 2004), ed alla continua riduzione dei trasferimenti correnti (-11,6 per cento nel periodo 2002-2004): questi due titoli, che insieme rappresentano oltre il 90 per cento delle entrate correnti per il complesso delle Province italiane, con i loro trend hanno così ridotto di molto gli effetti sulla crescita delle entrate correnti apportati dalle entrate extratributarie, che invece hanno raddoppiato il loro tasso di crescita annuale (+22,1 per cento nel 2003, +43,8 per cento nel 2004).

I trend dei tre titoli, a livello nazionale, sono spiegabili facendo riferimento al processo di decentramento amministrativo e tributario in atto ormai da alcuni anni, che ha portato da una parte ad un crescente aumento delle funzioni assegnate alle Amministrazioni provinciali, e dall'altra ad una responsabilizzazione di quest'ultime attraverso una graduale riduzione dei trasferimenti ed un parallelo incremento della loro capacità impositiva. A livello regionale, invece, le Province svolgono poche funzioni, le più importanti delle quali su delega della Regione; conseguentemente, le Amministrazioni provinciali continuano ad essere fortemente dipendenti dai trasferimenti regionali. Ciò è evidente dal confronto dei tassi di crescita per i tre titoli di entrate correnti nel periodo 2002-2004: a livello nazionale le entrate tributarie ed extratributarie sono cresciute a tassi molto più elevati di quelli regionali (+23,6 per cento e +75,6 per cento, contro il +2,2 per cento ed il +27,8 per cento) ed i trasferimenti correnti sono diminuiti (-11,6 per cento) mentre in Regione quest'ultimi sono aumentati (+5,3 per cento).

Considerando le singole Province: Udine e Gorizia presentano tra il 2002 ed il 2004 gli incrementi maggiori, rispettivamente del 9,9 per cento e del 7,8 per cento, Pordenone si trova più di mezzo punto sopra la media regionale (+6,7 per cento), mentre Trieste registra un tasso di crescita praticamente nullo (alla diminuzione dell'1,2 per cento nel 2003 è seguito un aumento di quasi la medesima entità).

Tabella 1: Accertamenti (in milioni di euro) delle Amministrazioni provinciali per titoli e variazioni percentuali. Anni 2002-2004

	ENTRATE TRIBUTARIE			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	2002-2003	2003-2004	2002-2004
UD	25,8	26,1	24,5	1,0	-6,2	-5,3
GO	5,3	5,6	6,3	4,9	13,0	18,6
TS	8,9	7,2	8,6	-18,7	18,2	-3,9
PN	13,1	13,3	15,0	1,4	12,8	14,4
FVG	53,3	52,3	54,4	-1,8	4,1	2,2
ITALIA	3.740,3	4.446,3	4.624,1	18,9	4,0	23,6

	TRASFERIMENTI CORRENTI			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	2002-2003	2003-2004	2002-2004
UD	57,1	58,2	63,4	2,0	8,9	11,1
GO	21,6	22,3	22,5	2,9	1,2	4,1
TS	53,7	55,1	54,1	2,5	-1,7	0,7
PN	31,8	35,2	33,0	10,9	-6,3	3,8
FVG	164,2	170,7	173,0	4,0	1,3	5,3
ITALIA	4.387,0	4.159,7	3.879,5	-5,2	-6,7	-11,6

	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	2002-2003	2003-2004	2002-2004
UD	6,8	7,7	10,7	13,0	39,0	57,1
GO	1,6	1,8	1,9	13,4	8,8	23,3
TS	3,1	2,7	3,0	-13,9	11,5	-4,0
PN	4,1	4,3	4,3	4,6	-0,2	4,5
FVG	15,6	16,4	19,9	5,5	21,1	27,8
ITALIA	411,2	502,1	721,9	22,1	43,8	75,6

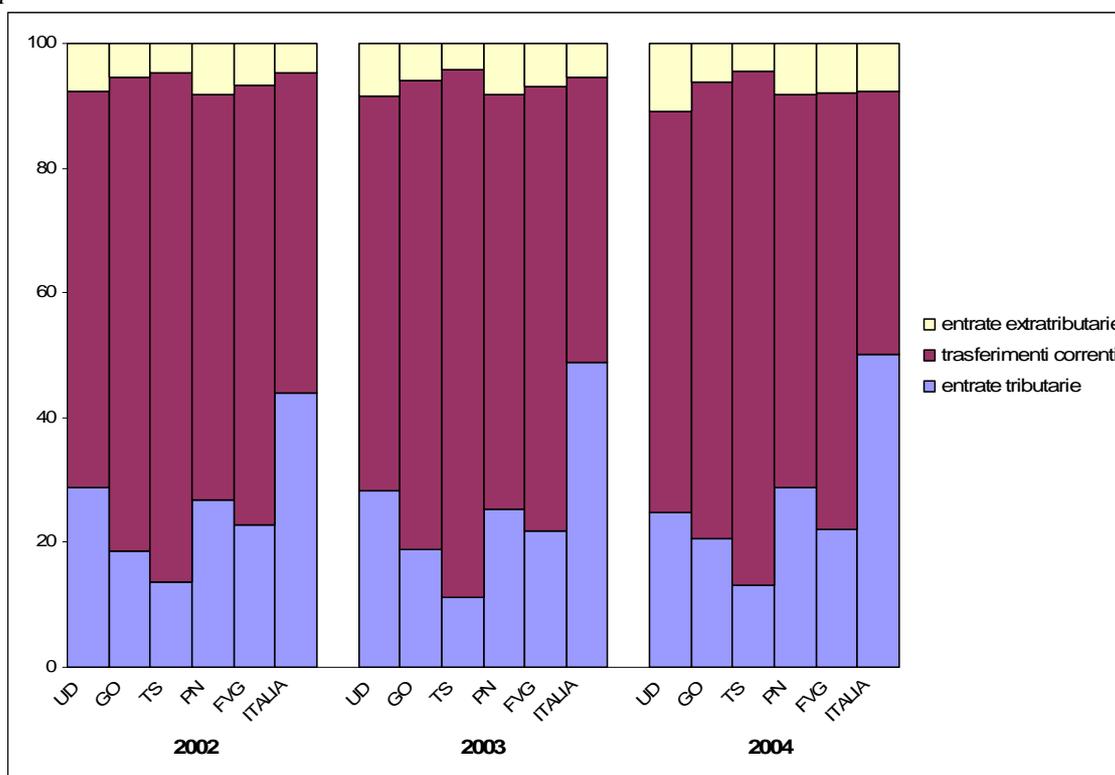
	ENTRATE CORRENTI			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	2002-2003	2003-2004	2002-2004
UD	89,7	92,0	98,6	2,5	7,1	9,9
GO	28,6	29,6	30,8	3,8	3,9	7,8
TS	65,7	65,0	65,6	-1,2	1,0	-0,1
PN	49,0	52,8	52,3	7,8	-1,0	6,7
FVG	233,0	239,5	247,3	2,8	3,3	6,1
ITALIA	8.538,5	9.108,1	9.225,6	6,7	1,3	8,0

L'analisi della composizione delle entrate correnti evidenzia una netta differenza tra le Province del Friuli Venezia Giulia ed il complesso delle Province italiane: mentre a livello nazionale entrate tributarie e trasferimenti correnti rappresentano insieme più del 90 per cento del totale, con una differenza di 8 punti percentuali a favore dei trasferimenti nel 2002 e sempre di 8 punti nel 2004 ma a favore delle entrate tributarie, a livello regionale i trasferimenti da altri

livelli di governo, in particolare dalla Regione, rappresentano da soli il 70 per cento delle entrate correnti (Figura 1). Ciò come conseguenza della specialità della Regione Friuli Venezia Giulia, la quale fruisce di importanti compartecipazioni sui tributi nazionali riscossi sul proprio territorio che generano a loro volta compartecipazioni (e relativi trasferimenti) degli Enti Locali. Le entrate extratributarie, invece, sono sostanzialmente in linea con il dato nazionale.

Tra le singole Province, Trieste risulta essere la maggiore beneficiaria dei trasferimenti (l'82 per cento delle sue entrate nel 2004); di conseguenza, il ricorso all'imposizione, soprattutto tributaria, è limitato, anche in confronto con le altre Province della Regione (tutte con quote di entrate tributarie superiori al 20 per cento). Solamente Udine, invece, presenta un discreto ricorso anche all'imposizione extratributaria.

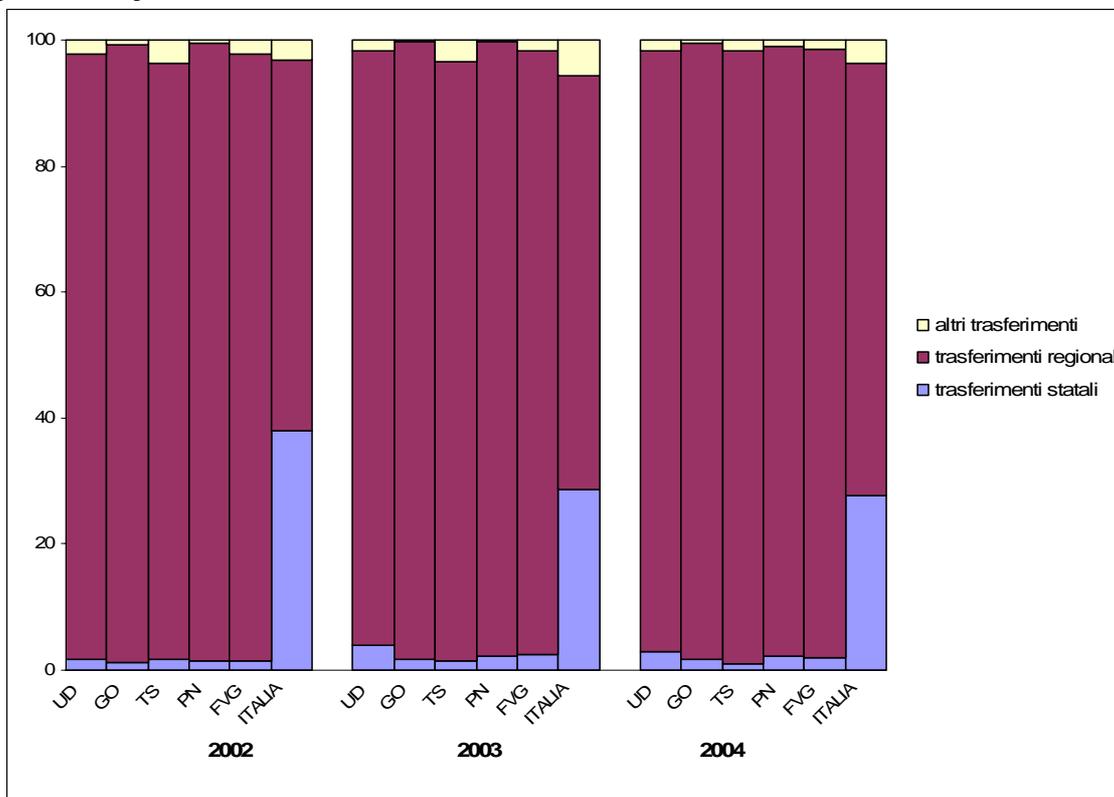
Figura 1: *Composizione percentuale delle entrate correnti delle Amministrazioni provinciali per titoli: accertamenti. Anni 2002-2004*



Il ruolo fondamentale della Regione nel finanziamento delle Amministrazioni provinciali emerge nella sua completezza dall'analisi della composizione dei trasferimenti correnti: nel 2004 essa ha erogato oltre il 95 per cento dei contributi percepiti dalle Province (oltre 167 milioni di euro), dato ben al di sopra della media nazionale (69 per cento, Figura 2). Conseguentemente, lo Stato contribuisce in misura assai ridotta alle entrate provinciali (dallo

0,9 per cento di Trieste al 2,9 per cento di Udine -per un totale di quasi 3,5 milioni-, rispetto al quasi 28 per cento nazionale).

Figura 2: *Composizione percentuale dei trasferimenti correnti delle Amministrazioni provinciali per voce: accertamenti. Anni 2002-2004*



Come detto in precedenza, la forte dipendenza dai trasferimenti regionali implica una ridotta autonomia impositiva. Inoltre, considerando le principali fonti di entrate tributarie, si segnalano alcune sostanziali differenze con la realtà nazionale.

In primo luogo, le Province del Friuli Venezia Giulia non dispongono dell'imposta sulle assicurazioni RC AUTO, che rappresenta il 44 per cento delle entrate tributarie per le Province delle Regioni a statuto ordinario, di Sicilia e Sardegna. Come poi le Province delle altre due Regioni a statuto speciale comprese nell'indagine ISTAT, non hanno accesso alla compartecipazione IRPEF, che nel 2004 rappresenta invece per le altre Province italiane il 6,6 per cento delle loro entrate tributarie.

Conseguentemente, gli altri tributi rappresentano per le quattro Province della Regione una quota maggiore delle entrate tributarie, in particolare (Tabella 2):

- l'addizionale sul consumo di energia elettrica è il 29,1 per cento delle entrate tributarie, mentre a livello nazionale non supera il 17 per cento;

- l'imposta provinciale di trascrizione è il principale tributo, con una quota pari a circa la metà del totale tributario;
- il tributo provinciale per servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente ha una quota superiore di 5 punti percentuali rispetto al dato nazionale.

Tabella 2: *Composizione percentuale delle entrate tributarie delle Amministrazioni provinciali per principali tributi: accertamenti. Anni 2002-2004*

	ADDIZIONALE SUL CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA			IMPOSTA PROVINCIALE DI TRASCRIZIONE			TRIBUTO PROVINCIALE PER SERVIZI DI TUTELA, PROTEZIONE E IGIENE DELL'AMBIENTE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	29,0	27,4	30,1	45,7	45,7	51,6	5,6	7,4	7,3
GO	30,6	26,6	29,2	49,5	46,5	43,5	8,9	11,1	8,3
TS	38,9	30,7	26,6	45,6	54,6	51,5	14,6	13,7*	21,1
PN	31,8	32,0	29,1	50,9	51,0	48,3	4,4	4,3	4,3
FVG	31,5	29,0	29,1	47,4	48,4	49,7	7,1	7,9	8,7
ITALIA	18,7	15,8	16,7	28,1	25,3	26,6	4,5	3,9	3,8

*Dato non riportato nel precedente rapporto perché, essendo stato iscritto in bilancio l'importo accertato del tributo sotto la voce "altre tasse", non era stato possibile calcolarlo. Conseguentemente, anche il dato complessivo per le quattro Province risulta differente.

A livello di singola Provincia, spicca sicuramente il dato di Trieste per il tributo per servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente: esso risulta infatti il più elevato sia come quota delle entrate tributarie (oltre un quinto nel 2004) sia come valore assoluto (1.810.000 euro). Va precisato che il gettito di questo tributo non dipende esclusivamente dalle scelte dell'Amministrazione provinciale. In base al decreto legislativo 504/1992, che lo ha introdotto a livello nazionale, la Giunta provinciale fissa ogni anno il tributo in una misura compresa tra l'1 ed il 5 per cento delle tariffe per unità di superficie degli immobili che sono assoggettati alla tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) o, in alternativa, alla tariffa di igiene ambientale (TIA) nei Comuni dove è stata introdotta (decreto legislativo 22/1997). Conseguentemente, il gettito annuale del tributo viene a dipendere non solo dall'aliquota stabilita dall'Amministrazione provinciale, ma anche dalle scelte in materia di TARSU (o di TIA) adottate dai Comuni presenti sul territorio della provincia. Un'aliquota massima del 5 per cento per il tributo provinciale e tariffe comunali nel capoluogo molto elevate rispetto alla media regionale possono così spiegare il rilevante gettito per la Provincia di Trieste.

Vi sono poi due tributi che non possono essere confrontati con il dato nazionale ma che meritano di essere analizzati, in quanto rappresentano una quota comunque importante delle entrate per le Province della Regione.

A differenza delle altre Province italiane, in Friuli Venezia Giulia le Amministrazioni provinciali percepiscono ancora la compartecipazione IRAP (a livello nazionale è stata abolita con il decreto legislativo 56/2000); tuttavia, la lettura dei bilanci non permette una facile identificazione degli importi accertati e riscossi. A riguardo sono necessarie delle precisazioni. Introdotta in Regione con la legge regionale 3/98, la quale prevedeva per Comuni e Province la devoluzione di quote dell'IRAP in sostituzione della tassa di concessione comunale e dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni, essa è stata inizialmente iscritta dalle Province in bilancio come trasferimento specifico regionale. Successivamente, la legge regionale 4/2001 ha indicato alle Province per il 2001 l'iscrizione della compartecipazione tra le entrate tributarie (senza per altro indicare in quale delle tre categorie tra imposte, tasse e tributi speciali ed altre entrate proprie), pur mantenendo questa la natura di trasferimento. Le quattro Province, tuttavia, hanno optato per differenti forme di contabilizzazione: Udine e Pordenone iscrivono la compartecipazione IRAP tra i tributi speciali e le altre entrate proprie, Gorizia tra le altre imposte dal 2003 (fino al 2002 la iscriveva tra i trasferimenti regionali), mentre Trieste ha scelto di continuare a contabilizzarla tra i trasferimenti regionali. Dal 2004 non si fa più riferimento esplicito alla compartecipazione IRAP nelle leggi Finanziarie regionali: nel 2004 si afferma che una quota dei trasferimenti regionali alle Province deve essere ripartita tra queste proporzionalmente alla ripartizione effettuata nel 2003 per la compartecipazione IRAP, e tale criterio viene utilizzato indirettamente anche per il riparto di una quota dei trasferimenti regionali nei due anni successivi². Conseguentemente, la compartecipazione non dovrebbe più esistere nei bilanci delle Province già dal 2002, in quanto parte indistinta dei trasferimenti regionali, in quanto la disposizione del 2001³ relativa all'iscrizione della compartecipazione tra le entrate tributarie vale solo per quell'anno e non anche per quelli successivi. Tuttavia, le Province di Gorizia, Pordenone e Udine continuano ad iscriverla tra le entrate tributarie. Si può comunque affermare che, dati gli importi relativamente modesti, l'iscrizione della compartecipazione IRAP tra le entrate tributarie, seppur non corretta dal punto di vista contabile, non comporta effetti significativi sulla composizione dei tre titoli delle entrate, e quindi sui risultati delle analisi di bilancio che vengono condotte: non ci sembrano perciò necessarie ulteriori considerazioni in merito, se non quella che ovviamente un adeguamento alla normativa comporterebbe una migliore confrontabilità di tali risultati⁴.

² Vedi art. 2, comma 7, lettera a, L.R. 1/2004, art. 2, comma 6, lettera a, L.R. 1/2005, art. 4, comma 5, lettera a, L.R. 2/2006.

³ Art. 3, comma 52, L.R. 4/2001.

⁴ L'analisi che viene qui condotta non avrebbe dunque ragion di essere fatta, in quanto la compartecipazione IRAP andrebbe considerata come un trasferimento regionale (distinto) per il 2002 ed il 2003, e non come un'entrata tributaria (come fanno Gorizia, Pordenone e Udine), e non dovrebbe neppure essere presa in considerazione per il 2004 come trasferimento specifico regionale, in quanto parte

Nel periodo 2002-2004, per le tre Province che hanno iscritto la compartecipazione IRAP tra le entrate tributarie (Gorizia solo dal 2003), questa ne ha rappresentato una quota superiore al 4 per cento (Tabella 3). Gorizia e Pordenone presentano nel 2004 una diminuzione di mezzo punto percentuale, ma non a causa di una riduzione della compartecipazione, bensì in seguito all'aumento delle entrate tributarie (l'opposto ovviamente vale per Udine): nel 2003 e nel 2004, infatti, la compartecipazione spettante ad ogni Provincia non è cambiata nel suo ammontare.

Tabella 3: *Accertamenti IRAP (in milioni di euro) delle Amministrazioni provinciali e peso percentuale sulle entrate tributarie. Anni 2002-2004*

	ACCERTAMENTI			PESO % SULLE ENTRATE TRIBUTARIE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	1,1	1,2	1,2	4,3	4,5	4,7
GO	0,3	0,3	0,3	*	4,8	4,3
TS	0,4	0,4	0,4	*	*	*
PN	0,6	0,6	0,6	4,3	4,4	3,9
FVG	2,3	2,4	2,4	4,3**	4,5***	4,4***

*Non calcolato poiché la compartecipazione è stata iscritta nel Titolo II, Categoria II. **Escluse Gorizia e Trieste. *** Esclusa Trieste.

Il secondo tributo che non è direttamente confrontabile con il relativo dato nazionale è il tributo speciale per deposito in discarica dei rifiuti. Introdotto a livello nazionale dalla legge 549/1995 con lo scopo di “favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia”, trova il suo presupposto nel deposito dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili, la cui quantità conferita in discarica costituisce la base imponibile. Il tributo è dovuto dal gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento. Il tributo viene versato alle Regioni, le quali trasferiscono una quota pari al 10 per cento del gettito alle Province. La legge regionale 5/97 ha regolato l'attuazione in Regione di tale tributo, delegandone alle Province l'accertamento, la riscossione, il rimborso, le azioni sanzionatorie ed il contenzioso amministrativo; spetta poi alle Amministrazioni provinciali versare alla Regione la quota di sua spettanza, ovvero il 90 per cento del gettito in base alla legge 549/95, ma trattenendo di questa una quota del 35 per cento. Inoltre, a livello contabile, mentre il resto delle Province italiane registra tra le entrate il 10 per cento del tributo accertato e riscosso dalle Regioni, le quattro Province del Friuli Venezia Giulia

indistinta dei trasferimenti regionali. I risultati riportati sono dunque più utili ad analizzare quanto appaiono “distorti” i bilanci delle Province che iscrivono la compartecipazione tra le entrate tributarie.

inseriranno tra le entrate tributarie l'intero ammontare del tributo, e contemporaneamente contabilizzano tra i trasferimenti ad enti ed amministrazioni pubbliche la quota che versano alla Regione, ovvero il 65 per cento del 90 per cento del tributo accertato e riscosso. Va anche aggiunto che il dato per il complesso delle Province italiane non è direttamente osservabile: il tributo, infatti, viene registrato nella categoria III delle entrate tributarie (tributi speciali e le altre entrate proprie), la quale può contenere anche altre voci di entrata. Per il Friuli Venezia Giulia, invece, è stato possibile ottenere il dato puntuale per il tributo (accertamenti e riscossioni in conto competenza). Conseguentemente, non è possibile effettuare un confronto con il dato nazionale, sia per la mancanza del valore esatto per l'insieme delle Province italiane⁵, sia per le quote differenti di accertamento e di incasso (il 10 per cento del tributo a livello nazionale, il 10 per cento più il 35 per cento del 90 per cento a livello regionale).

Solo a fine esemplificativo, nella tabella 4 sono riportati i valori accertati netti, ovvero gli accertamenti che effettivamente sono rimasti alle Province dopo aver versato alla Regione la sua quota di competenza; per quanto riguarda poi il peso sulle entrate tributarie, sono state tolte le quote versate alla Regione non solo dagli accertamenti del tributo, ma anche dal totale degli accertamenti delle entrate tributarie. Come si può osservare, l'ammontare del tributo può variare da un anno all'altro, a seconda soprattutto dell'eventuale apertura o chiusura di discariche sul territorio provinciale. Nel periodo 2002-2004, il tributo ha rappresentato in media più del 4 per cento delle entrate tributarie nette.

Tabella 4: *Accertamenti tributo speciale per deposito in discarica dei rifiuti (in milioni di euro) delle Amministrazioni provinciali e peso percentuale sulle entrate tributarie, al netto delle quote versate alla Regione. Anni 2002-2004*

	ACCERTAMENTI			PESO % SULLE ENTRATE TRIBUTARIE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	1,6	1,6	0,6	6,8	6,4	2,7
GO	0,2	0,2	0,4	4,4	4,4	6,1
TS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
PN	0,5	0,5	0,9	3,7	3,6	6,2
FVG	2,3	2,3	1,9	4,6	4,6	3,7

Passando all'analisi della capacità di riscossione delle entrate correnti, ovvero la quota delle entrate accertate che vengono effettivamente incassate nell'anno di competenza, si può

⁵ Come valore approssimativo, si può comunque riportare il peso dell'intera Categoria III sulle entrate tributarie per il complesso delle Province italiane nel periodo 2002-2004: 1,8 per cento nel 2002, 1,1 nel 2003, 1,8 nel 2004. L'analisi di alcuni bilanci provinciali fa presumere che questa voce non contenga altri tributi rilevanti oltre a quello per il deposito in discarica; di conseguenza, i valori citati potrebbero essere presi come una buona *proxy* del peso del tributo sulle entrate tributarie per l'insieme delle Province italiane.

osservare un divario di quasi 10 punti percentuali a favore delle Province del Friuli Venezia Giulia rispetto al dato nazionale, differenziale in leggera riduzione nel periodo 2002-2004 soprattutto in seguito all'incremento delle riscossioni per il complesso delle Province italiane (Tabella 5). La differenza con il dato nazionale è spiegabile considerando la composizione delle entrate correnti in Regione, in netta prevalenza trasferimenti correnti; questi presentano una capacità di riscossione molto superiore a quella nazionale (intorno all'85 per cento, in diminuzione rispetto agli anni precedenti ma comunque sempre maggiore di 20 punti percentuali al dato nazionale nel periodo 2002-2004). Anche le entrate extratributarie presentano una differenza crescente dal 2002 al 2004 a favore delle Province del Friuli Venezia Giulia, differenza dovuta esclusivamente alla forte caduta delle riscossioni complessive delle Province italiane. Vanno segnalati, per questo titolo, i due opposti trend di Udine e Trieste: mentre la prima è tornata ai livelli del 2002, dopo la caduta di 8,6 punti percentuali nel 2003, la seconda presenta un netto trend decrescente che ne ha ridotto la capacità di riscossione delle entrate extratributarie di 19,3 punti percentuali in due anni. Le entrate tributarie, invece, sono in linea per tutte le quattro Province con i valori degli anni precedenti e con il dato nazionale.

Tabella 5: *Capacità di riscossione delle entrate correnti delle Amministrazioni provinciali per titoli. Anni 2002-2004*

	ENTRATE TRIBUTARIE			TRASFERIMENTI CORRENTI		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	89,4	84,3	94,7	89,2	89,2	82,4
GO	99,7	99,9	100,0	90,6	88,5	84,0
TS	97,4	93,3	92,3	89,2	86,9	88,5
PN	96,4	97,1	96,4	91,2	90,6	87,2
FVG	93,5	90,5	95,4	89,8	88,7	85,4
ITALIA	91,3	92,9	93,1	54,3	61,5	62,2
	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE			ENTRATE CORRENTI		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	72,6	64,0	74,8	88,0	85,7	84,6
GO	84,3	81,2	81,8	91,9	90,2	87,1
TS	75,4	65,4	56,1	89,6	86,7	87,5
PN	79,2	83,3	83,3	91,6	91,7	89,5
FVG	76,1	71,1	74,5	89,7	87,9	86,7
ITALIA	72,5	67,4	56,9	71,4	77,2	77,3

Considerando le tre principali entrate tributarie, si osserva, da una parte, una coerenza con il dato nazionale per quanto riguarda l'addizionale sul consumo di energia elettrica e l'imposta provinciale di trascrizione, ovvero una riscossione praticamente completa, e, dall'altra, due situazioni differenti a livello regionale per il tributo provinciale per servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (Tabella 6): mentre infatti Gorizia e Pordenone

presentano, come gli anni precedenti, una capacità di riscossione perfetta, Udine e Trieste hanno riscosso nel 2004 circa l'80 per cento del tributo accertato, valore comunque superiore, soprattutto per la Provincia friulana, a quello del 2003 (rispettivamente 51,3 per cento e 71,7 per cento).

Tabella 6: *Capacità di riscossione delle principali entrate tributarie delle Amministrazioni provinciali. Anni 2002-2004*

	ADDIZIONALE SUL CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA			IMPOSTA PROVINCIALE DI TRASCRIZIONE			TRIBUTO PROVINCIALE PER SERVIZI DI TUTELA, PROTEZIONE E IGIENE DELL'AMBIENTE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	99,4	99,4	99,0	94,7	92,7	96,9	74,4	51,3	79,4
GO	100,0	100,0	100,0	99,8	99,7	100,0	97,1	100,0	100,0
TS	100,0	99,5	95,2	94,8	95,1	95,6	98,8	71,7*	80,4
PN	100,0	100,0	100,0	96,9	98,7	97,9	100,0	100,0	100,0
FVG	99,7	99,7	98,8	95,8	95,4	97,3	89,5	70,3	84,8
ITALIA	97,1	97,9	97,5	94,6	95,8	97,5	71,8	72,9	78,2

*Dato non riportato nel precedente rapporto perché, essendo stato iscritto in bilancio l'importo accertato e riscosso in conto competenza del tributo sotto la voce "altre tasse", non era stato possibile calcolarlo. Conseguentemente, anche il dato complessivo per le quattro Province risulta differente.

Infine, considerando le capacità di riscossione delle due entrate per le quali non è stato possibile il confronto con il dato nazionale, ovvero la compartecipazione IRAP ed il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, si può osservare, per la prima, una riscossione completa, mentre per la seconda vi sono due realtà contrapposte (Tabella 7): da una parte Gorizia e Trieste, che riscuotono l'intero accertato (dati anche gli importi esigui), dall'altra Udine e Pordenone, con una capacità di riscossione limitata (soprattutto nel 2003).

Tabella 7: *Capacità di riscossione della compartecipazione IRAP e del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti. Anni 2002-2004*

	COMPARTECIPAZIONE IRAP			TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	100,0	100,0	100,0	57,8	42,6	71,1
GO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PN	100,0	100,0	100,0	76,4	73,2	81,7
FVG	100,0	100,0	100,0	65,6	54,7	81,9

2. Analisi delle spese correnti

Le spese correnti delle Province italiane sono cresciute, nel periodo 2002-2004, del 10,3 per cento, mentre a livello regionale l'incremento è stato del 7,7 per cento (Tabella 8). Tuttavia, come per le entrate correnti, anche per le spese correnti si può osservare un'inversione dei trend: mentre infatti nel 2003 le spese erano cresciute maggiormente a livello nazionale (+9,2 per cento contro il +5,4 per cento regionale), nel 2004 è accaduto l'opposto (+1,0 per cento per il complesso delle Province italiane, +2,3 per cento per le quattro Province della Regione).

A livello di singola Provincia, tra il 2002 ed il 2004 gli incrementi maggiori hanno riguardato Gorizia (+12,9 per cento) e Udine (+9,7 per cento), mentre Trieste ha registrato un aumento molto inferiore alle altre tre Province (solo +2,4 per cento).

Tabella 8: *Spese correnti (in milioni di euro) delle Amministrazioni provinciali e variazioni percentuali: impegni. Anni 2002-2004*

	SPESE CORRENTI			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	2002-2003	2003-2004	2002-2004
UD	81,3	84,5	89,1	4,0	5,4	9,7
GO	26,4	28,8	29,8	9,0	3,6	12,9
TS	63,3	64,9	64,8	2,5	-0,1	2,4
PN	43,3	47,5	47,1	9,7	-0,9	8,8
FVG	214,2	225,7	230,8	5,4	2,3	7,7
ITALIA	7.207,5	7.872,5	7.949,2	9,2	1,0	10,3

Passando all'analisi delle voci di spesa funzionale, emerge che per la maggior parte di esse le quattro Province del Friuli Venezia Giulia presentano per il periodo 2002-2004 tassi di crescita in alcuni casi anche molto inferiori a quelli nazionali, come per esempio l'amministrazione e l'istruzione pubblica (Tabella 9). Per alcuni settori, invece, registrano tassi di crescita negativi più pronunciati di quelli nazionali (in particolare il settore sociale). Solo per la cultura, la tutela ambientale e lo sviluppo economico le quattro Province presentano nel complesso un valore superiore a quello nazionale. Sono proprio questi ultimi due i settori in cui la spesa corrente ha registrato gli incrementi maggiori (rispettivamente +24,3 per cento e +231,5 per cento, dati i ridotti valori assoluti); inoltre, per lo sviluppo economico, si registra anche il maggior incremento in termini assoluti, ovvero più di 9 milioni di euro in due anni. Tale incremento è da imputarsi, per il periodo 2002-2003, soprattutto alle Province di Udine e Pordenone (con aumenti di spesa quasi pari a 2,5 e a 4,4 milioni di euro); per il periodo 2002-

2004, invece, solo la prima ha continuato ad aumentare la spesa (più di 4,3 milioni di euro di incremento), mentre la seconda ha registrato un netto calo (-2,7 milioni).

Tabella 9: Spese correnti (in milioni di euro) delle Amministrazioni provinciali per categoria funzionale e variazioni percentuali: impegni. Anni 2002-2004

	AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO			VARIAZIONE (%)			ISTRUZIONE PUBBLICA			VARIAZIONE (%)			CULTURA E BENI CULTURALI			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04
UD	14,3	16,9	15,9	17,8	-6,0	10,7	11,6	11,7	12,0	0,9	3,0	3,9	3,7	4,1	4,2	11,4	2,1	13,7
GO	6,3	8,1	7,5	27,5	-6,7	18,9	2,5	2,7	3,0	8,2	9,8	18,8	1,4	1,3	1,5	-8,9	19,6	9,0
TS	12,9	12,8	14,3	-0,5	11,7	11,2	3,4	3,1	2,7	-9,0	-13,9	-21,7	1,3	1,5	1,4	10,0	-4,4	5,1
PN	10,5	10,1	12,2	-4,6	21,1	15,5	5,9	6,3	5,7	5,6	-8,3	-3,1	1,8	1,5	2,0	-15,9	29,1	8,6
FVG	44,1	47,8	49,9	8,5	4,3	13,2	23,4	23,8	23,4	1,4	-1,4	0,0	8,2	8,4	9,1	1,7	8,6	10,4
ITALIA	1.796,4	2.112,9	2.276,0	17,6	7,7	26,7	1.521,1	1.656,3	1.740,4	8,9	5,1	14,4	195,6	200,8	204,7	2,7	1,9	4,7
	SETTORE TURISTICO, SPORTIVO E RICREATIVO			VARIAZIONE (%)			TRASPORTI			VARIAZIONE (%)			GESTIONE DEL TERRITORIO			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04
UD	2,1	2,2	2,0	4,0	-7,5	-3,8	32,5	32,7	33,6	0,6	2,6	3,2	7,1	6,3	6,4	-11,3	1,3	-10,2
GO	0,3	0,5	0,4	72,7	-19,2	39,6	12,2	12,5	12,8	2,0	2,5	4,6	1,2	1,2	1,3	-2,6	10,0	7,2
TS	1,0	0,7	0,9	-25,6	19,6	-11,1	38,1	41,0	39,9	7,6	-2,6	4,8	0,9	0,7	0,7	-19,8	5,0	-15,7
PN	0,4	0,3	0,4	-20,3	24,4	-0,8	15,3	15,8	16,1	2,9	1,9	4,9	3,6	3,6	3,7	0,4	3,8	4,2
FVG	3,8	3,8	3,7	-0,7	-1,2	-1,9	98,2	102,0	102,4	3,9	0,4	4,3	12,8	11,8	12,1	-7,8	3,1	-4,9
ITALIA	198,7	201,9	206,0	1,6	2,0	3,7	781,4	864,1	894,1	10,6	3,5	14,4	964,5	943,5	952,6	-2,2	1,0	-1,2
	TUTELA AMBIENTALE			VARIAZIONE (%)			SETTORE SOCIALE			VARIAZIONE (%)			SVILUPPO ECONOMICO			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04
UD	3,6	4,0	3,9	10,8	-2,8	7,6	5,7	3,6	3,8	-36,9	4,9	-33,8	0,6	3,0	7,4	415,5	142,6	1.1150,5
GO	1,2	1,4	1,9	11,5	43,4	59,9	1,0	1,0	1,2	-5,9	22,7	15,4	0,1	0,2	0,1	24,6	-52,9	-41,3
TS	0,7	1,1	0,9	59,0	-19,7	27,7	3,6	1,5	1,6	-58,9	10,8	54,5	1,4	2,5	2,3	80,8	-6,1	69,9
PN	1,5	1,9	2,1	20,9	10,5	33,6	2,2	1,8	1,3	-18,8	-26,2	-40,0	2,0	6,3	3,6	222,5	-42,5	85,3
FVG	7,0	8,3	8,7	17,8	5,5	24,3	12,6	7,9	8,0	-37,5	1,0	-36,8	4,0	12,0	13,4	196,6	11,8	231,5
ITALIA	560,0	563,0	531,8	0,5	-5,6	-5,0	272,1	265,3	251,3	-2,5	-5,3	-7,6	917,8	1.064,5	892,4	16,0	-16,2	-2,8

Dall'analisi della composizione percentuale delle spese correnti in base alla classificazione funzionale, la principale differenza concerne la spesa per i trasporti (Figura 3). Come già approfondito nel precedente rapporto, in base alla legge regionale 20/97 alle Province sono delegate le funzioni relative alle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale di linea, nonché quelle relative alla concessione di contributi per gli investimenti nel settore; la spesa annuale viene finanziata da trasferimenti regionali. Ciò spiega l'ampio divario tra il dato regionale e quello nazionale (nel 2004, rispettivamente il 44,4 per cento e l'11,2 per cento delle spese correnti). Tra le Province, spicca il dato di Trieste (17 punti percentuali superiore alla media regionale); ciò in quanto nella provincia giuliana vi è un'unica azienda che si occupa del trasporto locale sull'intero territorio provinciale, in particolare di quello rilevante del centro urbano, mentre i due collegamenti extraprovinciali interurbani sono gestiti dall'unità di gestione di Gorizia.

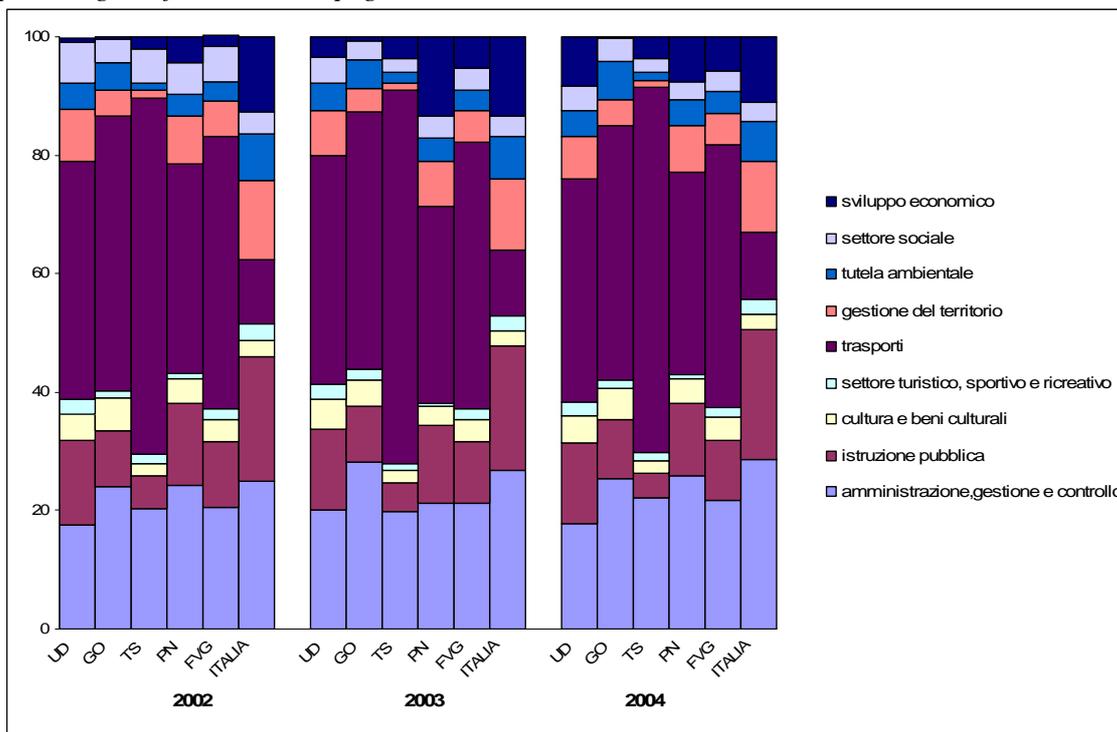
La seconda spesa funzionale per importanza è quella per l'amministrazione, inferiore nel 2004 di 7 punti percentuali al dato nazionale (28,6 per cento, la quota di spesa funzionale più elevata per il complesso delle Province italiane).

Anche altre spese funzionali presentano valori inferiori al rispettivo dato nazionale, in particolare:

- le quote di spesa per l'istruzione pubblica e per la gestione del territorio sono meno della metà di quelle nazionali (10,2 per cento e 5,3 per cento rispetto al 21,9 per cento e al 12 per cento, con Trieste appena sopra al 4 per cento e all'1 per cento, quest'ultimo dato come ovvia conseguenza delle ridotte dimensioni territoriali della provincia, come confermato anche dalla spesa per la tutela ambientale);
- il settore turistico, sportivo e ricreativo, la tutela ambientale e lo sviluppo economico rappresentano poco più della metà delle quote nazionali, con un divario, soprattutto per la terza voce di spesa, in riduzione negli ultimi anni.

Solo per la cultura ed il settore sociale, oltre ai trasporti, il dato regionale è superiore a quello nazionale; tuttavia, mentre per la cultura il divario è sostanzialmente costante, per il settore sociale la differenza è notevolmente diminuita (2,1 punti percentuali nel 2002, 0,3 nel 2004), a seguito, soprattutto, delle riduzioni avvenute nelle Province di Udine, Trieste e Pordenone (rispettivamente -2,7, -3,2 e -2,1 punti percentuali).

Figura 3: *Composizione percentuale delle spese correnti delle Amministrazioni provinciali per categoria funzionale: impegni. Anni 2002-2004*



I dati sulla capacità di spesa, ovvero il rapporto tra i pagamenti in conto competenza e gli impegni, evidenziano un differenziale superiore ai 10 punti percentuali a favore delle Province del Friuli Venezia Giulia, sebbene in riduzione negli anni; Trieste presenta il valore più elevato (78,1 per cento), con un trend crescente dal 2002 al 2004, mentre le altre tre Province hanno visto diminuire la quota di spese impegnate che vengono effettivamente pagate nell'anno di competenza (Tabella 10).

La maggior parte delle voci di spesa presenta un valore superiore, seppur di poco, a quello nazionale. Tra quelli con un valore inferiore, spicca il dato dello sviluppo economico, 25,4 per cento, diminuito di quasi 20 punti in due anni e pari alla metà del dato complessivo per le Province italiane; in particolare, Udine e Pordenone hanno subito le maggiori diminuzioni.

Tabella 10: Capacità di spesa delle spese correnti delle Amministrazioni provinciali per categoria funzionale. Anni 2002-2004

	AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO			ISTRUZIONE PUBBLICA			CULTURA E BENI CULTURALI		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	68,9	69,8	75,1	65,5	66,8	60,8	59,5	51,2	52,6
GO	76,8	68,8	66,0	70,3	67,0	63,8	52,9	60,8	68,7
TS	59,6	74,7	71,1	53,7	60,7	64,6	28,9	32,5	37,7
PN	74,9	81,4	72,6	59,6	74,7	52,6	63,7	76,0	78,2
FVG	68,8	73,4	72,0	62,8	68,1	59,6	54,4	53,9	58,6
ITALIA	69,1	67,8	69,2	53,1	56,8	53,0	52,4	54,9	57,7
	SETTORE TURISTICO, SPORTIVO E RICREATIVO			TRASPORTI			GESTIONE DEL TERRITORIO		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	40,5	36,9	49,6	88,3	89,3	89,1	82,2	72,4	77,0
GO	68,3	72,9	76,2	90,1	89,7	89,6	65,2	63,5	57,7
TS	35,4	26,1	45,8	89,9	85,0	89,6	51,7	72,2	68,9
PN	97,3	99,0	96,5	89,8	88,8	89,2	85,6	82,7	84,5
FVG	47,1	44,9	56,5	89,4	87,6	89,4	79,5	74,7	76,8
ITALIA	56,6	55,4	60,9	82,0	80,0	84,0	68,7	71,3	75,8
	TUTELA AMBIENTALE			SETTORE SOCIALE			SVILUPPO ECONOMICO		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	62,5	57,7	70,5	49,7	43,2	47,8	49,1	27,6	21,7
GO	62,5	59,2	53,0	77,5	50,6	43,2	38,5	42,2	17,7
TS	72,2	52,5	68,3	33,6	37,5	32,8	10,6	14,8	15,7
PN	67,5	63,4	67,1	53,9	63,4	52,2	67,0	37,4	39,0
FVG	64,5	58,6	65,8	48,1	47,7	44,7	44,5	30,3	25,4
ITALIA	45,2	47,9	54,8	48,3	45,7	47,2	45,5	40,9	50,8
	SPESE CORRENTI								
	2002	2003	2004						
UD	74,4	72,2	71,2						
GO	79,6	76,0	74,0						
TS	74,0	75,5	78,1						
PN	77,0	75,8	73,8						
FVG	75,5	74,4	74,0						
ITALIA	60,6	60,8	63,9						

Per quanto concerne la ripartizione economica delle spese correnti, gli incrementi maggiori hanno riguardato, nel periodo 2002-2004, la spesa per imposte e tasse (+33,9 per cento) e quella per trasferimenti (+29,5 per cento), entrambe sopra il dato nazionale (Tabella

11). L'acquisto di beni e/o materie prime e l'utilizzo di beni di terzi hanno subito invece delle riduzioni (-8,8 per cento e -13,6 per cento).

Come già esposto nel precedente rapporto, le Province del Friuli Venezia Giulia hanno interpretato in due maniere differenti la contabilizzazione delle componenti economiche della spesa per trasporti: le Province di Udine e di Pordenone considerano il pagamento dell'azienda concessionaria del servizio di trasporto pubblico locale come l'acquisto di una prestazione di servizi, mentre Trieste e Gorizia lo registrano come trasferimento al soggetto gestore⁶. Anche in questo rapporto, si è deciso di riclassificare per le Province di Trieste e Gorizia i contributi che esse ricevono dalla Regione per questa funzione come finalizzati all'acquisto di prestazioni di servizi, al fine di rendere il loro dato, e quindi quello per l'insieme delle quattro Province del Friuli Venezia Giulia, confrontabile con il complesso delle Province italiane.

⁶ Va inoltre aggiunto che, da un'ulteriore analisi dei certificati consuntivi, emerge che entrambe le Province registrano tale spesa come trasferimenti ad imprese ed aziende pubbliche e consorzi, mentre negli anni precedenti Gorizia la imputava tra i trasferimenti a famiglie ed istituzioni senza fini di lucro.

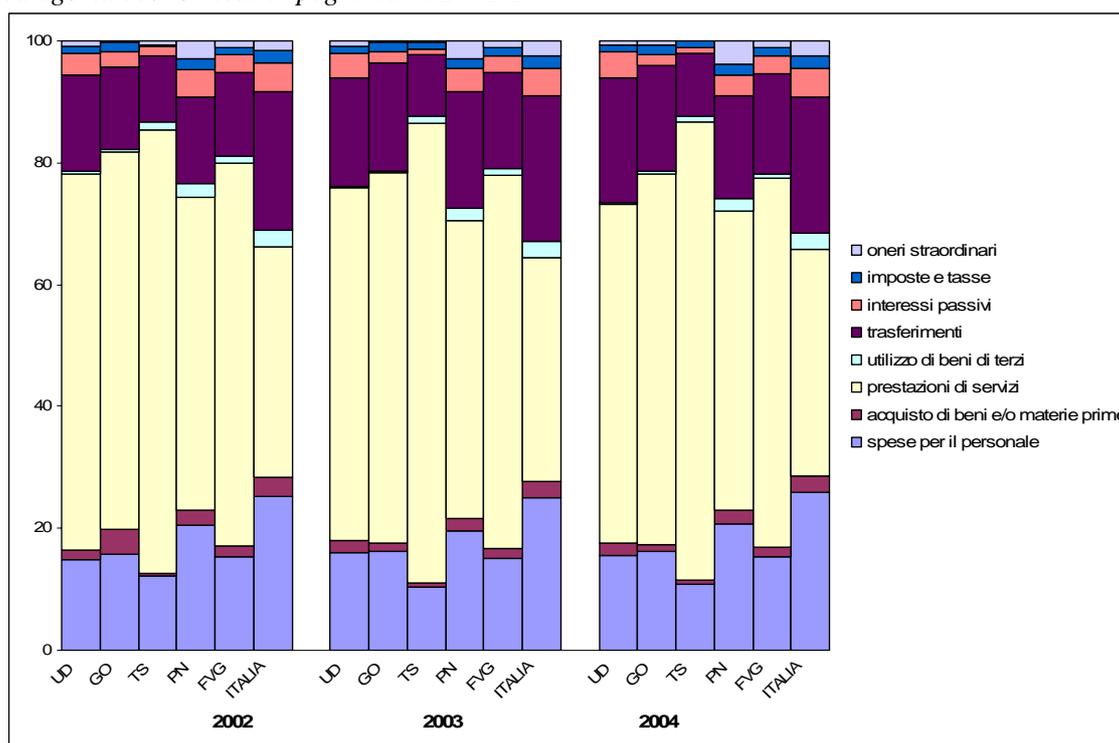
Tabella 11: Spese correnti (in milioni di euro) delle Amministrazioni provinciali per categoria economica e variazioni percentuali: impegni. Anni 2002-2004

	SPESA PER IL PERSONALE			VARIAZIONE (%)			ACQUISTO DI BENI E/O MATERIE PRIME			VARIAZIONE (%)			PRESTAZIONI DI SERVIZI			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04
UD	12,0	13,6	13,9	13,3	2,5	16,1	1,3	1,7	1,7	28,8	-3,0	24,9	50,1	48,8	49,6	-2,7	1,6	-1,2
GO	4,1	4,7	4,9	13,3	3,9	17,7	1,1	0,4	0,3	-67,7	-20,6	-74,3	16,3	17,5	18,1	7,2	3,5	11,0
TS	7,6	6,7	7,0	-11,5	3,2	-8,6	0,4	0,4	0,5	-4,2	30,5	25,1	46,0	48,9	48,7	6,4	-0,4	6,1
PN	8,9	9,2	9,8	3,9	5,5	9,6	1,0	1,0	1,0	5,0	0,9	5,9	22,3	23,1	23,1	3,6	0,1	3,7
FVG	32,7	34,3	35,5	4,9	3,6	8,8	3,8	3,5	3,5	-8,7	-0,1	-8,8	134,8	138,3	139,6	2,7	0,9	3,6
ITALIA	1815,8	1.960,3	2.058,7	8,0	5,0	13,4	230,8	223,7	203,7	-3,1	-8,9	-11,7	2.730,7*	2.886,5*	2.965,5	5,7*	2,7*	8,6
	UTILIZZO DI BENI DI TERZI			VARIAZIONE (%)			TRASFERIMENTI			VARIAZIONE (%)			INTERESSI PASSIVI			VARIAZIONE (%)		
	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04
UD	0,4	0,3	0,3	-25,8	-13,4	-35,8	12,8	15,0	18,3	17,7	21,8	43,3	2,9	3,3	3,8	13,0	15,2	30,2
GO	0,1	0,1	0,1	-22,8	5,9	-18,2	3,6	5,1	5,2	41,9	2,6	45,5	0,7	0,6	0,5	-11,3	-10,6	-20,7
TS	0,8	0,8	0,6	-0,3	-26,0	-26,2	6,9	6,6	6,7	-5,6	2,41	-3,6	0,9	0,7	0,5	-24,4	-18,3	-38,2
PN	0,9	1,0	1,0	9,4	-0,8	8,6	6,1	9,0	7,9	47,9	-13,0	28,7	2,0	1,8	1,7	-9,5	-7,0	-15,8
FVG	2,3	2,2	2,0	-2,1	-11,2	-13,6	29,4	35,7	38,0	21,4	6,6	29,5	6,4	6,3	6,5	-1,5	3,0	1,4
ITALIA	195,1	211,8	213,2	8,5	0,6	9,2	1.639,0*	1.891,4*	1.768,4	15,4*	-6,5*	7,9	347,6	355,7	375,8	2,3	5,6	8,1
	IMPOSTE E TASSE			VARIAZIONE (%)			ONERI STRAORDINARI			VARIAZIONE (%)								
	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04						
UD	0,9	1,0	1,0	15,6	0,0	15,6	0,8	0,8	0,6	-1,6	-26,2	-27,4						
GO	0,4	0,4	0,5	5,0	15,4	21,1	0,1	0,0	0,2	-28,9	373,1	236,5						
TS	0,2	0,7	0,7	245,8	11,1	284,1	0,5	0,2	0,0	-66,1	-83,5	-94,4						
PN	0,8	0,8	0,8	-1,1	1,7	0,6	1,3	1,5	1,8	15,6	23,3	42,4						
FVG	2,3	2,9	3,1	27,1	5,3	33,9	2,6	2,5	2,6	-5,8	6,1	-0,1						
ITALIA	139,5	154,1	167,6	10,5	8,8	20,2	109,0	188,3	196,3	72,7	4,2	80,1						

* Dato ricalcolato rispetto al valore riportato nel precedente rapporto, per prendere in considerazione l'effetto della riclassificazione delle voci economiche della spesa per trasporti per le Province del Friuli Venezia Giulia sul dato complessivo nazionale.

Considerando la composizione percentuale delle spese correnti in base alla ripartizione economica, la principale differenza riguarda la spesa per l'acquisto di prestazioni di servizi: questa infatti risulta essere molto più consistente per le Province della Regione rispetto al complesso delle Province italiane (nel 2004, rispettivamente 60,5 per cento e 37,3 per cento, Figura 4)⁷. Ciò perché la spesa per l'acquisto di prestazioni di servizi è la principale voce di spesa economica della funzione di trasporti la quale, come detto in precedenza, è di gran lunga la più rilevante uscita per le quattro Amministrazioni provinciali della Regione (nel 2004 il 44,4 per cento). All'opposto, risultano sotto il valore nazionale la spesa per il personale (oltre 10 punti percentuali di differenza) ed i trasferimenti (quasi 6 punti). Tra le quattro Province, spicca il dato di Trieste per l'acquisto di prestazioni e servizi, nel 2004 quasi 15 punti sopra la media regionale; ciò come ovvia conseguenza della consistente quota della spesa per trasporti sul totale delle spese correnti per la Provincia giuliana.

Figura 4: *Composizione percentuale delle spese correnti delle Amministrazioni provinciali per categoria economica: impegni. Anni 2002-2004*



Passando infine alla capacità di spesa delle voci di spesa economica, spicca la netta differenza con il dato nazionale per l'acquisto di prestazioni di servizi, pari a 29 punti

⁷ In base alla classificazione ufficiale adottata dalle quattro Province sarebbero risultate come voci di spesa principale l'acquisto di prestazioni di servizi per le Province di Udine e Pordenone ed i trasferimenti per Trieste e Gorizia; conseguentemente, le differenze con il dato nazionale per queste due voci di spesa per l'insieme delle Province del Friuli Venezia Giulia sarebbero state meno evidenti.

percentuali nel 2004 a favore delle Province del Friuli Venezia Giulia (Tabella 12). Tale risultato è indubbiamente legato al fatto che la funzione del trasporto locale viene finanziata tramite trasferimenti dalla Regione, che garantiscono, dato il loro elevato grado di riscossione, il pagamento di un'ampia quota delle spese impegnate per trasporti, le quali, come già detto in precedenza, sono costituite in prevalenza appunto dall'acquisto di prestazioni di servizi. D'altra parte, la spesa per oneri straordinari presenta un medesimo *gap*, ma a favore del complesso delle Province italiane (26,4 per cento contro il 56,3 per cento). Anche le spese per i trasferimenti presentano un valore sostanzialmente basso ed in diminuzione dal 2002; in particolare, Trieste supera di poco il 19 per cento come media del periodo 2002-2004.

Tabella 12: *Capacità di spesa delle spese correnti delle Amministrazioni provinciali per categoria economica. Anni 2002-2004*

	SPESE PER IL PERSONALE			ACQUISTO DI BENI E/O MATERIE PRIME			PRESTAZIONI DI SERVIZI		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	87,8	85,6	82,4	70,6	49,6	68,9	78,4	80,2	81,4
GO	91,6	82,9	82,4	74,1	74,9	65,1	79,6	80,1	80,5
TS	77,8	82,0	78,9	47,0	66,4	69,7	82,4	81,3	85,6
PN	87,4	89,9	85,5	72,2	64,5	64,7	81,6	79,3	82,3
FVG	85,8	85,7	82,5	69,6	58,4	67,4	80,4	80,4	82,9
ITALIA	86,4	83,1	86,1	46,0	47,6	48,6	49,2	50,8	53,9
	UTILIZZO DI BENI DI TERZI			TRASFERIMENTI			INTERESSI PASSIVI		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	97,3	95,8	95,2	40,4	30,6	30,7	100,0	100,0	93,6
GO	57,9	63,8	54,3	64,0	52,1	41,6	100,0	100,0	99,7
TS	84,6	84,2	89,3	15,5	21,3	20,3	100,0	100,0	100,0
PN	90,0	87,2	91,1	51,5	58,8	43,8	86,6	85,2	84,1
FVG	87,9	86,4	89,4	39,7	39,0	33,1	95,8	95,8	92,2
ITALIA	79,1	79,1	80,1	42,0	44,3	46,9	97,9	98,1	95,9
	IMPOSTE E TASSE			ONERI STRAORDINARI					
	2002	2003	2004	2002	2003	2004			
UD	87,0	83,6	85,9	58,3	48,2	30,7			
GO	90,5	87,8	72,7	33,3	75,8	76,9			
TS	67,7	88,8	83,0	15,3	85,6	32,8			
PN	87,0	76,7	71,1	19,4	23,8	19,5			
FVG	86,1	83,6	79,2	30,9	36,6	26,4			
ITALIA	82,3	79,8	80,6	48,5	56,6	56,3			

3. Indicatori finanziari e strutturali

Lo scopo dell'analisi degli indicatori finanziari e strutturali è duplice: valutare i risultati delle gestioni economiche e finanziarie delle Amministrazioni provinciali del Friuli Venezia Giulia e permettere un confronto semplice ma efficace per ognuna di esse sia all'interno della Regione sia con il complesso delle Province italiane.

Iniziando con gli indicatori relativi alle entrate, anche nel 2004 le Province del Friuli Venezia Giulia presentano una situazione molto differente da quella del complesso delle Province italiane, come già evidenziato nell'analisi delle entrate correnti: le quattro Amministrazioni provinciali hanno un'autonomia finanziaria molto inferiore a quella registrata a livello nazionale, ed il divario cresce nel periodo 2002-2004 (19,1 punti percentuali nel 2002, 27,8 nel 2004, Tabella 13). Si può osservare come i trend per l'autonomia tributaria e finanziaria siano molto simili, sia in Friuli Venezia Giulia sia a livello nazionale, ad indicare come sia stata l'evoluzione delle entrate tributarie a risultare determinante per l'aumento della capacità impositiva delle Province italiane negli ultimi anni.⁸

Considerando le singole Province, solo Udine presenta una riduzione della sua autonomia impositiva nel 2004 rispetto al 2003; le altre tre, invece, hanno registrato un incremento, in particolare Pordenone (+3,5 per cento per l'autonomia tributaria, +3,3 per cento per quella finanziaria). Tuttavia, spicca il dato di Trieste, inferiore di 9 punti alla media regionale per l'autonomia tributaria e di 12,5 per quella finanziaria. Ciò come ovvia conseguenza dei maggiori trasferimenti di cui gode la Provincia giuliana.

L'intervento erariale e quello regionale (misurati come quote dei trasferimenti statali e regionali sulle entrate correnti) confermano, anche per il 2004, le differenze nella struttura delle entrate correnti tra Friuli Venezia Giulia ed il complesso delle Province italiane. I trasferimenti statali sono una quota esigua delle entrate per le Province della Regione, mentre a livello nazionale continuano a rappresentare un importante fonte di entrata (seppur sempre minore: sono diminuiti di 8 punti percentuali in due anni); i trasferimenti regionali, d'altra parte, sono la principale entrata in Friuli Venezia Giulia (in media oltre due terzi), con una differenza di quasi 30 punti percentuali con la realtà nazionale. A conferma di ciò, val la pena sottolineare che il Friuli Venezia Giulia presenta per questi due indicatori i valori rispettivamente più basso e più alto tra tutte le Regioni considerate dall'indagine dell'ISTAT. Tra le Province, come ovvio

⁸ Infatti, nonostante le entrate extratributarie abbiano registrato incrementi molto superiori a quelli delle entrate tributarie, sono quest'ultime ad influenzare in maniera predominante il grado di autonomia finanziaria, dato il ridotto peso percentuale delle entrate extratributarie sul totale delle entrate correnti in generale, e quindi anche sul totale delle entrate proprie delle Province.

complemento del dato dell'autonomia finanziaria, emerge il valore di Trieste per l'intervento regionale, superiore alla media regionale di quasi 13 punti.

Infine, la composizione delle entrate proprie (ovvero la somma delle entrate tributarie ed extratributarie) evidenzia sia in Friuli Venezia Giulia sia a livello nazionale un peso crescente per le entrate extratributarie, sebbene permanga ancora la netta prevalenza di quelle tributarie. Le Province della Regione, ed Udine in particolare, presentano tuttavia una composizione un po' più equilibrata rispetto all'insieme delle Province italiane: in media, nel periodo 2002-2004, le entrate tributarie sono tre volte le entrate extratributarie in Friuli Venezia Giulia, ma a livello nazionale tale rapporto sale a otto a uno.

Tabella 13: *Indicatori finanziari e strutturali delle Amministrazioni provinciali: accertamenti. Anni 2002-2004*

	AUTONOMIA TRIBUTARIA			AUTONOMIA FINANZIARIA		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	28,8	28,4	24,8	36,4	36,8	35,7
GO	18,7	18,9	20,6	24,2	24,9	26,8
TS	13,6	11,2	13,1	18,3	15,3	17,6
PN	26,8	25,2	28,7	35,1	33,3	36,9
FVG	22,9	21,8	22,0	29,5	28,7	30,1
ITALIA	43,8	48,8	50,1	48,6	54,3	57,9
	INTERVENTO ERARIALE			INTERVENTO REGIONALE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	1,0	2,6	2,2	61,2	59,7	61,3
GO	0,9	1,2	1,4	74,3	73,7	71,6
TS	1,3	1,2	0,9	77,5	80,6	80,2
PN	1,0	1,4	1,5	63,6	65,1	61,1
FVG	1,1	1,8	1,6	67,9	68,3	67,5
ITALIA	19,6	13,1	11,7	30,1	30,0	28,9
	ENTRATE TRIBUTARIE/ ENTRATE PROPRIE			ENTRATE EXTRATRIBUTARIE/ ENTRATE PROPRIE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	79,1	77,2	69,5	20,9	22,8	30,5
GO	77,4	76,0	76,7	22,6	24,0	23,3
TS	74,3	73,2	74,4	25,7	26,8	25,6
PN	76,2	75,7	77,8	23,8	24,3	22,2
FVG	77,4	76,1	73,2	22,6	23,9	26,8
ITALIA	90,1	89,9	86,5	9,9	10,1	13,5

Il primo indicatore utilizzato per l'analisi delle spese è la rigidità strutturale, che evidenzia la quota di entrate correnti che va impiegata per quelle spese difficilmente

posticipabili o almeno riducibili nel breve-medio periodo, quali personale, interessi passivi, mutui, prestiti e debiti pluriennali (Tabella 14). Nel 2004 il divario tra il dato regionale e quello nazionale è continuato a salire (il primo inferiore al secondo di 15 punti percentuali), principalmente a causa del forte aumento registrato a livello nazionale: tale aumento è imputabile a sua volta ad un incremento del rimborso di prestiti e mutui del 92 per cento, dovuto in particolare ai rimborsi effettuati dalla Campania (+ 115 milioni rispetto al 2003) e soprattutto dal Lazio (+258 milioni). Il divario, oltre alla componente dei rimborsi, è spiegabile anche analizzando le due componenti di spesa corrente utilizzate dall'indicatore, ovvero la spesa per personale e quella per interessi passivi: mentre a livello regionale nel 2004 superano insieme di poco il 18 per cento della spesa corrente, a livello nazionale ammontano ad oltre il 30 per cento.

L'indicatore di propensione all'investimento, dato dal rapporto tra le spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti e anticipazioni ed il totale delle spese correnti, in conto capitale e per rimborso prestiti, presenta nel periodo 2002-2004 un trend crescente per tre Province su quattro (Gorizia registra sì un incremento nel 2004, ma nel 2003 vi era stata una riduzione): i maggiori incrementi hanno riguardato Trieste (14,2 punti percentuali) e Pordenone (25,8 punti percentuali). Per la Provincia giuliana, l'incremento è spiegato dall'aumento considerevole delle spese in conto capitale (rispettivamente, di 10 milioni nel 2003 e di 4 milioni nel 2004). L'incremento di Pordenone nel 2004 è dovuto invece, da una parte, alla riduzione delle spese in conto capitale (26 milioni, -32,7 per cento rispetto al 2003), che ha portato ad una diminuzione del denominatore dell'indicatore, dato il peso rilevante di queste spese tra tutte quelle che vanno a comporre il denominatore, e, dall'altra, alla forte riduzione della concessione di crediti ed anticipazioni avvenuta nel 2004 (da 44,5 milioni nel 2003 a 1,5 l'anno successivo) che ha portato all'incremento del numeratore dell'indicatore del 45 per cento, nonostante la suddetta riduzione delle spese in conto capitale. Conseguentemente, il dato regionale è aumentato di più di 10 punti in due anni, con un *gap* a suo favore di 9,5 punti nel 2004 se confrontato con il dato nazionale (era -1,6 nel 2002).

Infine, l'indicatore dell'equilibrio corrente, che permette di vedere se nell'anno l'Amministrazione è riuscita a coprire con le entrate correnti le spese correnti nonché quelle per i rimborsi di mutui, prestiti e debiti pluriennali, e che quindi può essere considerato un indicatore della sostenibilità finanziaria di breve periodo, evidenzia nel 2004 una copertura completa per tutte le quattro Province, sebbene il valore complessivo regionale permanga ad essere inferiore a quello nazionale (con un differenziale in diminuzione dal 2002).

Tabella 14: Indicatori finanziari e strutturali delle Amministrazioni provinciali: impegni. Anni 2002-2004

	RIGIDITA' STRUTTURALE			PROPENSIONE ALL'INVESTIMENTO			EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	20,9	23,4	23,1	54,3	57,4	58,9	1,05	1,03	1,05
GO	20,0	20,4	19,7	43,8	36,5	38,7	1,05	1,00	1,01
TS	14,5	14,9	12,6	10,2	20,5	24,4	1,02	0,97	1,00
PN	27,0	25,4	27,5	24,8	27,8	50,6	1,07	1,06	1,05
FVG	20,3	21,1	20,8	37,8	40,5	48,6	1,05	1,02	1,03
ITALIA	31,0	30,6	35,8	39,4	42,8	39,1	1,11	1,09	1,05

Passando infine all'analisi degli indicatori finanziari e strutturali pro capite (Tabella 15), si trova conferma, dal lato delle entrate, di quanto detto in precedenza: ad una minore autonomia tributaria corrisponde una più bassa pressione tributaria per i cittadini del Friuli Venezia Giulia. La pressione extratributaria è invece più elevata in Regione, ma il ridotto peso delle entrate extratributarie sulle entrate proprie fa sì che il totale dei tributi provinciali pagati da ogni abitante del Friuli Venezia Giulia, ovvero la pressione finanziaria, sia minore della media nazionale. Tra le Province, Trieste è quella che presenta le minori pressioni tributaria e finanziaria; ciò grazie agli ampi trasferimenti regionali che percepisce (nel 2004 218 euro pro capite, 171 euro sopra la media nazionale e 80 euro sopra quella regionale). Le altre Province presentano anch'esse valori elevati se rapportati al dato nazionale, ma comunque molto inferiori al dato di Trieste. D'altra parte, i trasferimenti statali pro capite sono assai ridotti a livello regionale, sebbene il *gap* con la realtà nazionale si stia riducendo negli anni a seguito della riduzione dei trasferimenti erariali al complesso delle Province italiane. Nel complesso, si registra in Regione un valore più elevato delle entrate correnti pro capite, che permette quindi una maggiore spesa corrente per abitante rispetto al dato nazionale (nel periodo 2002-2004, in media di 186 euro contro i 135 euro nazionali); tra le Province, Trieste risulta essere quella che spende di più per i propri abitanti (nel 2004, 268 euro, 77 euro in più della media regionale).

Tabella 15: Indicatori finanziari e strutturali pro capite delle Amministrazioni provinciali: accertamenti ed impegni (valori in euro). Anni 2002-2004

	PRESSIONE TRIBUTARIA			PRESSIONE EXTRATRIBUTARIA			PRESSIONE FINANZIARIA		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	49	50	46	13	15	20	62	64	67
GO	38	40	45	11	13	14	49	53	59
TS	37	30	36	13	11	12	49	41	48
PN	45	45	51	14	15	14	59	60	65
FVG	45	43	45	13	14	16	58	57	62
ITALIA	66	78	81	7	9	13	74	87	93
	TRASFERIMENTI ERARIALI PRO CAPITE			TRASFERIMENTI REGIONALI PRO CAPITE			ALTRI TRASFERIMENTI PRO CAPITE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	2	4	3	105	104	114	2	2	2
GO	2	3	3	152	156	157	1	1	1
TS	3	3	2	209	216	218	8	8	4
PN	2	3	2	108	117	107	0	0	1
FVG	2	4	3	132	136	138	3	2	2
ITALIA	30	21	19	46	48	47	2	4	2
	TRASFERIMENTI TOTALI PRO CAPITE			ENTRATE CORRENTI PRO CAPITE			SPESE CORRENTI PRO CAPITE		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UD	109	111	120	171	175	187	155	161	169
GO	155	159	160	205	211	219	189	205	212
TS	220	227	224	270	268	272	259	267	268
PN	110	120	111	169	180	176	150	162	158
FVG	137	142	143	195	199	204	179	188	191
ITALIA	78	73	68	151	160	161	128	139	139

III - La rilevazione delle gestioni associate di Unioni ed Associazioni intercomunali

(Clara Busana Banterle)

Premessa

In chiusura di una recente indagine conoscitiva sull'associazionismo intercomunale in Regione e sulle sue linee di sviluppo (C. Busana Banterle e S. Zaccarin, (2006) *La gestione associata degli Enti Locali in FVG: forme, caratteristiche e contributi incentivanti*, Regione FVG) si osservava che, poiché gli obiettivi dell'associazionismo sono di efficienza e di efficacia (economie di dimensione, estensione dei servizi per i cittadini e miglioramento della qualità dei servizi resi), l'incentivazione dell'associazionismo doveva avere forte riferimento ai contenuti delle gestioni associate. Il che sollevava, in prima istanza, la necessità di classificare i servizi gestiti in forma associata secondo uno schema relativamente semplice e condiviso.

A tal fine si proponeva a conclusione del lavoro uno schema classificatorio di funzioni e servizi (ampiamente mutuato da un schema elaborato dalla Regione Toscana per selezionare i soggetti che avevano diritto agli incentivi). Tale schema costituiva solamente un canovaccio su cui eventualmente costruire, con i soggetti che a vario titolo sono direttamente coinvolti nel processo associativo, uno schema che tenesse conto delle specificità della nostra regione.

La Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali della Regione ha rapidamente imboccato il percorso di consultazione sui contenuti da noi auspicato, ciò anche spinti dall'urgenza di definire le modalità attuative di computo degli incentivi previsti dalla legge regionale 9 gennaio 2006, n°1, in cui si definiscono le possibili forme di gestione associata e si stabiliscono i principi generali del regime di incentivazione delle stesse all'interno del Piano di valorizzazione territoriale.

La tipologia delle funzioni e servizi gestiti in forma associata e la loro quantificazione in termini finanziari è stata elaborata dalla Direzione centrale in collaborazione con un tavolo tecnico di segretari comunali costituito presso la Direzione medesima, integrato con alcuni responsabili dei Servizi finanziari sempre dei Comuni. I risultati della consultazione hanno generato una proposta di delibera della Giunta regionale, su cui il Consiglio delle autonomie ha espresso l'intesa all'unanimità.

Al termine di questa articolata procedura la Giunta regionale, con deliberazione n. 2304 del 29 settembre 2006, ha definito per gli anni 2006 e seguenti un sistema di incentivi suddivisi in

straordinari (una tantum per le spese di prima attuazione) ed ordinari (per un massimo di sei anni) destinato alle Unioni di comuni ed alle Associazioni intercomunali. I parametri per il calcolo di questi ultimi sono costituiti: dalla tipologia di funzioni/servizi, dal loro grado di integrazione, dalla tipologia della forma associativa, dalla numerosità degli enti che la costituiscono, dall'estensione del territorio della stessa e dalla numerosità della popolazione che su di essa insiste.

La formula applicata per il calcolo dell'incentivo è data da:

$$IO = IB + Mf + Mn + Mt + Mp$$

Dove IO è l'incentivo ordinario ed è determinato dalla somma dell'incentivo di base (IB) e di una serie di maggiorazioni, appunto commisurate alla tipologia della forma associativa (Mf) alla sua numerosità (Mn) al suo territorio (Mt) e alla sua popolazione (Mp).

Quello che qui ci preme sviluppare è il primo elemento (IB), l'incentivo di base è infatti riferito al contenuto della funzione/servizio svolto in gestione comune, prevedendo un ammontare prefissato e commisurato all'attivazione delle gestioni comuni delle macrofunzioni in cui sono suddivisi servizi e funzioni.

Le funzioni /servizi sono stati classificati in macrofunzioni come indicato nella tabella C che esponiamo di seguito; la classificazione è un mix ragionato e adattato alla Regione FVG della classificazione adottata dalla Regione Emilia Romagna (per quel che riguarda l'identificazione delle gestioni) e della Regione Toscana (per quel che riguarda la descrizione dei contenuti minimi che debbono essere ricompresi in ciascuna gestione).

Tabella 1: *La classificazione dei servizi/funzioni finanziabili*

TABELLA C – Funzioni e servizi finanziabili

Funzioni o servizi svolti in forma associata raggruppati per macro-funzioni
A. Gestione del personale:
Reclutamento del personale / concorsi <i>Questa gestione associata comprende almeno le seguenti funzioni: definizione del piano occupazionale, indizione dei bandi, svolgimento delle selezioni</i>
Trattamento economico <i>Questa gestione associata comprende almeno le seguenti funzioni: predisposizione delle buste paga, denunce agli enti previdenziali</i>
Trattamento giuridico (gestione amministrativa del personale) <i>Questa gestione associata comprende almeno le seguenti funzioni: verifica delle presenze in servizio, tenuta dei fascicoli personali, provvedimenti sullo stato giuridico</i>
Relazioni sindacali <i>Questa gestione associata comprende almeno le seguenti funzioni: predisposizione e stipula di accordi, gestione e convocazione incontri, predisposizione di verbali</i>
Formazione professionale <i>Questa gestione associata comprende almeno le seguenti funzioni: predisposizione piano di formazione generale, organizzazione e gestione corsi di formazione</i>
Armonizzazione dei regolamenti del personale
Altro

Funzioni o servizi svolti in forma associata raggruppati per macro-funzioni
B. Gestione economica e finanziaria e controllo di gestione:
Gestione economica e finanziaria <i>Questa gestione associata comprende almeno tutte le funzioni previste dall'articolo 153 del decreto legislativo 267/2000</i>
Controllo di gestione <i>Questa gestione associata comprende tutte le funzioni previste dall'articolo 196 del decreto legislativo 267/2000</i>
Altro
C. Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali:
Riscossione tributi <i>Questa gestione associata comprende almeno tutte le funzioni relative alla gestione dei tributi locali. Se sono svolte solo le funzioni relative all'ICI l'importo spetta nella misura del 50%.</i>
Attività di recupero evasione/elusione fiscale
Home banking tributario
Pagamento in via telematica di tributi locali
Armonizzazione regolamenti entrate
Contenzioso tributario
Altro
D. Gestione unificata dell'ufficio lavori pubblici:
Progettazione delle opere (progetto esecutivo capitolati tecnici)
Responsabile del procedimento e ufficio gare
Direzione lavori
Responsabile della sicurezza
Gestione degli espropri
Armonizzazione dei regolamenti
Altro
E. Gestione unificata dell'ufficio contratti, appalti di forniture di beni e servizi, acquisti:
Gestione gare d'appalto (forniture, servizi)
Stipula e gestione dei contratti
Gestione amministrativa del patrimonio
Armonizzazione dei regolamenti
Altro
F. Gestione unificata servizio statistico e informativo e servizi di e-government- processi di innovazione amministrativa:
Automazione delle funzioni di protocollo
Servizi informatici (<i>realizzazione di un unico ufficio informatico: acquisti software ed hardware, manutenzioni, formazione, gestione reti civiche, mercato elettronico P.A, gare telematiche, ecc...</i>)
Sistema informativo territoriale SIT e cartografia <i>La gestione associata comprende almeno le funzioni attinenti la creazione e l'aggiornamento degli archivi derivanti dalle procedure e dagli atti amministrativi (ad esempio la gestione della toponomastica, concessioni edilizie, concessioni di commercio); gestione di sistemi di rete</i>
Servizio informativo-statistico <i>La gestione associata comprende almeno tre tra le seguenti funzioni:</i> a) <i>adozione di pareri sui provvedimenti di cui si faccia uso di dati statistici;</i> b) <i>coordinamento della produzione statistica dei servizi demografici e di stato civile;</i> c) <i>coordinamento delle attività necessarie per la produzione del piano topografico e della cartografia di base;</i> d) <i>sviluppo, a fini statistici, della informatizzazione degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi;</i> e) <i>progettazione, realizzazione e gestione di un sistema informativo-statistico dei Comuni associati che sia di supporto ai controlli interni di gestione sia finalizzato alla conoscenza del territorio.</i>
Altro
G. Gestione unificata del servizio tecnico:
Gestione e manutenzione strade
Segnaletica
Illuminazione pubblica e servizi connessi
Gestione e manutenzione del verde pubblico
Gestione e manutenzione cimiteri
Altro
H. Urbanistica e gestione del territorio:

Funzioni o servizi svolti in forma associata raggruppati per macro-funzioni
Urbanistica
Questa gestione associata comprende almeno le seguenti funzioni:
a) elaborazione e gestione dei piani regolatori generali, varianti e piani strutturali;
b) elaborazione e gestione dei piani attuativi;
c) elaborazione e gestione del regolamento edilizio
Edilizia privata (Rilascio di concessioni, autorizzazioni, ecc...)
Armonizzazione dei regolamenti urbanistici ed edilizi
Altro
I. Funzioni di polizia municipale:
Sicurezza urbana
Polizia stradale
Polizia amministrativa (osservanza leggi e regolamenti in materia edilizia, commercio, ambiente, pubblici esercizi, igiene)
Altro
L. Funzioni culturali e ricreative:
Biblioteche e/o musei
Programmazione e gestione attività culturali
Gestione degli impianti sportivi e ricreativi
Informagiovani
Altro
M. Funzioni attinenti lo sviluppo economico (commercio, turismo e attività produttive):
Adozione provvedimenti relativi al commercio
Accoglienza, informazione e promozione turistica
Sportello unico per le attività produttive
Armonizzazione di atti normativi, piani e programmi
Altro
N. Funzioni di istruzione pubblica:
Trasporto scolastico (compreso l'accompagnamento)
Pre-post accoglienza
Centri vacanza/estiva
Asili nido
Mense scolastiche
Altro
O. Attività istituzionali:
Comunicazione istituzionale
URP sovracomunale
Mediatore civico sovracomunale
Carta dei servizi
Altro

Sempre nella medesima indagine sulle gestioni associate, si rilevava come altri passaggi (oltre alla classificazione contenutistica condivisa) fossero cruciali per un buon esito dell'attività di monitoraggio, ma anche di diffusione, dei processi associativi. In primo luogo si sottolineava la necessità di far convergere tutte le informazioni rilevanti che qualificano le gestioni associate in un sistema informativo dal quale, anno dopo anno, fosse possibile elaborare il quadro dell'associazionismo regionale e la sua evoluzione nel tempo.

Inoltre, tenendo presente che ogni gestione associata è in realtà un *progetto* volto ad introdurre delle innovazioni nella gestione, nella precedente indagine si sottolineava l'opportunità che la raccolta delle informazioni fosse strutturata utilizzando le categorie ormai consolidate del *Project Management*, seppure in forma semplificata.

Si riteneva, dunque, che la definizione di una modulistica standard da adottare a tal fine, possibilmente trasmessa- anche- on line, rappresentasse il primo strumento indispensabile di rilevazione delle informazioni necessarie.

In quanto segue indicheremo in termini generali quali informazioni *minime* dovrebbero essere contenute nella modulistica, le confronteremo con quelle desumibili dalle documentazione richiesta dalla Regione ai fini dell'attribuzione degli incentivi ordinari (per il primo anno il MODELLO A3 ed il MODELLO B, per gli anni successivi il MODELLO A4, il MODELLO B ed il MODELLO C). Data la natura riepilogativa dei Modelli A3 ed A4 ci soffermeremo sui più analitici Modelli B- Scheda illustrativa delle gestioni associate e C- Scheda di verifica e sulle eventuali loro modifiche. Proporrò, infine un esempio di compilazione dei Modelli B e C *nella loro nuova struttura* per due possibili servizi/funzioni, utilizzando due casi concreti.

1. Le Modifiche proposte alla modulistica

1.1. La scheda illustrativa della gestione

Potrà sembrare banale, anche se vedremo che non lo è affatto, ma la prima informazione rilevante nella predisposizione della scheda è costituita dall'OBIETTIVO della gestione associata; l'obiettivo non risponde infatti al quesito "cosa si intende fare", ma perché si intende farlo in forma associata.

L'obiettivo deve indicare nel modo più puntuale possibile se la gestione associata mira ad una maggior efficienza dell'offerta associata del servizio, rispetto alle singole offerte dei partecipanti alla gestione(stesso output ma a minori costi), oppure ad una maggior efficacia (estendendo l'offerta a Comuni prima carenti) oppure, ancora, al miglioramento nella qualità.

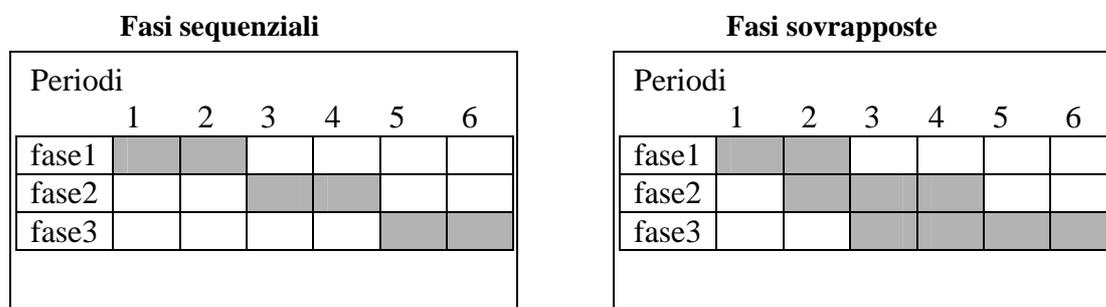
E' chiaro che gli obiettivi possono essere molteplici, ma una volta declinato l'obiettivo generale, possono essere indicati obiettivi specifici (sottoprogetti) che possono procedere parallelamente o sequenzialmente nel tempo..

La dichiarazione dell'obiettivo è cruciale perché da essa dipendono, in cascata, le informazioni aggiuntive che necessariamente debbono essere fornite.

La prima informazione riguarda il COME si intende perseguire l'obiettivo, quali sono cioè le ATTIVITA' necessarie al suo raggiungimento: in altri termini è necessario indicare che cosa concretamente si intende fare per raggiungere l'obiettivo e quanto TEMPO si ritiene necessario per raggiungerlo. Il modo più significativo per coniugare modi e tempi di raggiungimento dell'obiettivo consiste nello scomporre il progetto per il raggiungimento dell'obiettivo in FASI caratterizzate da un complesso di attività che debbono essere svolte in ciascuna di esse. Le singole fasi possono ovviamente avere durata diversa e possono o meno richiedere di essere svolte sequenzialmente. Nel caso in cui le fasi possano essere avviate in modo indipendente è quindi possibile la loro coesistenza in un determinato intervallo temporale.

La sequenzialità o la sovrapposizione viene solitamente rappresentata nell'ambito del *Project Management* attraverso il diagramma di Gantt, nel modo seguente:

Figura. 1



La scansione del progetto in fasi, cui corrisponde l'espletamento di un insieme di attività, deve essere considerata con molta attenzione.

Ai fini del controllo interno- da parte cioè degli stessi enti associati- è chiaro che per la maggior parte dei servizi resi, cioè per tutti quelli che non debbono confrontarsi con il mercato, il completamento di ciascuna fase nei tempi previsti è il principale indicatore della bontà della gestione del progetto (tanto più importante in quanto indicatori quantitativi possono o non esistere o non essere affidabili in itinere).

L'analisi delle ragioni degli scostamenti può precocemente segnalare delle difficoltà (delle criticità) che debbono essere superate.

D'altra parte, a fronte di un valutatore esterno, in questo caso l'ente Regione, erogatore degli incentivi finanziari, scandire il progetto in molte fasi e scegliere tempi il meno stringenti possibile può garantire una più lunga incentivazione e una più bassa probabilità di non completare le fasi nei tempi previsti.

Il problema esiste, ma non va drammatizzato: da un lato comunque l'incentivazione ordinaria non può, in base alla normativa vigente, superare i sei anni, dall'altro obiettivi generali

analoghi perseguiti da più di una associazione, dovrebbero presentare tempi di attuazione non troppo dissimili, consentendo di effettuare attività di *benchmarking*.

Infine, la scelta di indicatori quanti-qualitativi rende del tutto esplicita la scelta degli obiettivi che si intende conseguire e, negli anni successivi al primo, consente un agevole controllo, interno ed esterno, della gestione del progetto. E' possibile che solo nel corso del tempo si palesi l'opportunità di introdurre nuovi indicatori, tuttavia la scelta originaria deve essere molto attenta, perché non può essere cancellata. L'eliminazione degli indicatori originariamente prescelti vanificherebbe infatti qualunque possibilità di controllo.

Sulla scorta delle precedenti indicazioni, ho esaminato la struttura delle schede illustrative delle gestioni associate, in particolare del modello B e C per individuare se dalla loro compilazione era possibile desumere le informazioni necessarie. Ed in caso contrario come avrebbero dovuto essere modificate. Si noti che la riformulazione delle schede dovrebbe consentire di evitare duplicazioni di procedure, dovrebbe cioè consentire di evitare che, una volta rilevata la genericità delle schede formulate per ottenere l'incentivo, si debba attivare una procedura – con relative nuove schede- per rilevare e valutare ex post l'andamento delle gestioni, come già avvenuto in altre Regioni.

Il quesito è dunque: la scheda illustrativa delle gestioni associate (modello B) è formulata in modo da consentire l'individuazione dell'obiettivo del progetto di associazione, i modi ed i tempi in cui si intende perseguirlo e le variabili suscettibili di monitoraggio? Elenchiamo di seguito le carenze riscontrate e le modalità per colmarle.

Il primo punto che ci sembra bisognoso di integrazione è la esplicita richiesta dell'obiettivo, che, come sopra rilevato, non può tautologicamente essere la gestione associata di uno specifico servizio, bensì la motivazione che porta all'associazione nella gestione (come si è più volte detto, ragioni di efficienza o di efficacia o di qualità).

Ad esempio (l'esempio è tratto da un'esperienza concreta, ma "piegato" ai nostri fini espositivi), se un'Unione intende attivare un servizio di pattugliamento in ore notturne ed in giorni particolarmente a rischio come i week end e contemporaneamente vuole sensibilizzare i giovani e la collettività nel suo complesso sul problema della sicurezza stradale, il servizio/funzione sarà: I. Funzioni di polizia municipale, ma l'obiettivo sarà: "Aumentare la sicurezza della circolazione stradale attraverso iniziative mirate di prevenzione, rilevamento incidenti stradali ed informazione".

Il secondo punto sottolinea una lacuna: una volta indicati gli obiettivi e l'avvio del progetto per il perseguimento dell'obiettivo, è cruciale inserire una sezione che, sia pure in modo sintetico, indichi le fasi operative in cui si articola il progetto, precisandone i tempi di attuazione previsti.

Riprendendo l'esempio sulla sicurezza stradale, la suddivisione per fasi presentata il primo anno potrebbe essere del tipo indicato nella tabella che segue:

Tabella 2: Indicazione delle fasi operative

Fase	Descrizione Attività	Data avvio	Data Completamento prevista	Data Completamento effettiva
1	Realizzazione di n. 50 turni notturni con orario 21-03 o 22-04 soprattutto concentrati nelle giornate di venerdì e sabato per il rilievo degli incidenti stradali sul territorio dei comuni facenti parte dell'Unione	1-3-200X	30-10-200X	
2	Realizzazione di n. 230 ore di educazione stradale nelle scuole elementari e medie dei comuni facenti parte dell'Unione	scuole elementari: 7-1-200X scuole medie 1-3-200X	scuole elementari 31-5-200X scuole medie 31-5-200X	
3	Realizzazione di Opuscoli (numero 15.000) per una campagna di educazione stradale sulle principali norme di comportamento e sull'uso del ciclomotore;		31-5-200X	
4	Realizzazione di n. 130 turni serali con orario 19-01 per il controllo e la prevenzione in merito a violazioni alle norme sulla circolazione stradale sul territorio dei comuni facenti parte dell'Unione	1-2-200X	31-12-200X	

Il terzo punto critico riguarda la richiesta di indicazione del personale preposto allo svolgimento della funzione/servizio (nell'attuale scheda si richiede di indicare: nominativo, ente di appartenenza, qualifica, percentuale di impiego). Sebbene la richiesta appaia a prima vista ragionevole, potrebbe invece essere estremamente impegnativa, a meno di ulteriori specificazioni.

Occorrerebbe infatti precisare se si prevede di mantenere il medesimo organico fino alla chiusura del progetto contando di aumentare numero e qualità delle prestazioni, se si ritiene di ridurre l'organico pur aumentando numero e qualità delle prestazioni (in tal caso deve essere previsto un intervento di mobilità a meno di uscite per pensionamento) o infine, caso estremo, se si ritiene conveniente esternalizzare l'attività ed attuare un intervento di mobilità e riqualificazione più massiccio.

Poiché le previsioni potrebbero essere veramente troppo ardue, una soluzione è quella di precisare nella scheda che l'informazione per il primo anno di attivazione riguarda l'organico *inizialmente* impiegato nella gestione associata. Le informazioni ulteriori saranno aggiornate anno per anno nello stesso modello B.

Sempre nel nostro esempio, per realizzare i turni indicati nelle fasi 1 e 4, andrebbe segnalato l'utilizzo di 2+2 operatori di turno, con turni di 6 ore.

L'ultimo punto riguarda gli indicatori di *effettività* richiesti dalla scheda B.

L'articolo 27, comma 5 della legge regionale 1/2006 precisa che “gli incentivi ordinari successivi alla prima annualità sono decurtati delle somme già concesse l'anno precedente laddove...non sia comprovata l'effettiva gestione associata dei servizi o il raggiungimento dei risultati programmati”.

La Giunta regionale, con la deliberazione n. 2304 del 2006, vista l'alternativa consentita dalla normativa legislativa sopra riportata, ha scelto di fare riferimento al solo requisito della gestione effettiva, ricorrendo al termine “effettività”, richiamato sia nel modello B (nella richiesta di indicatori) che nel modello C, denominato “VERIFICA DELL'EFFETTIVITÀ DELLA GESTIONE ASSOCIATA”. Tale termine, che sappiamo essere utilizzato da altre Regioni e che richiama una nozione di concretezza, tuttavia, ha un significato nel linguaggio filosofico, ne ha un altro in quello giuridico, ma non ne ha alcuno in quello economico. Molto banalmente mi pare che gli indicatori debbano riferirsi piuttosto al *raggiungimento degli obiettivi dichiarati* di efficienza, di efficacia e di qualità. Per il primo anno è sufficiente indicare quali indicatori si intende utilizzare, e può essere lasciato alla decisione dell'Unione o Associazione intercomunale l'indicazione eventuale del valore che tale indicatore dovrebbe assumere. Negli anni successivi tuttavia il valore effettivamente assunto dall'indicatore (nell'anno precedente) va confrontato o con il valore che aveva prima della gestione associata o con il valore atteso (se indicato). Naturalmente, in taluni casi il computo del valore pre-gestione associata potrà essere alquanto laborioso, richiedendo un computo per i singoli Comuni ed una aggregazione dei singoli valori, tuttavia anche l'indicazione di un valore atteso richiede, almeno implicitamente, un confronto con la situazione antecedente alla gestione associata.

La segnalazione per il primo anno, sempre con riferimento al medesimo esempio, potrebbe essere del tipo indicato nella tabella che segue.

Tabella 3: Indicatori di raggiungimento dell'obiettivo

	Tipologia (efficienza /efficacia/qualità)	Descrizione Indicatore	Valore atteso o valore pregestione associata	Valore effettivo
1	efficacia	servizi di pattuglia ore notturne		
2	efficienza	verbali di infrazione ore notturne		
3	efficienza	interventi su sinistri stradali ore notturne		
4	efficienza	rilievo sinistri ore notturne		
5	efficacia	numero ore educazione stradale nelle scuole elementari		
6	efficacia	numero ore educazione stradale nelle scuole medie		
7	efficacia	campagne di sensibilizzazione/educazione/informazione		

Per i motivi già indicati, va infine sottolineato che gli indicatori possono essere ampliati, ma *non* eliminati. Il nuovo Modello B, viene proposto di seguito..

MODELLO B

SCHEDA ILLUSTRATIVA DELLE GESTIONI ASSOCIATE¹

Servizio o funzione:					
OBIETTIVO					
Decorrenza e durata della Convenzione/delega					
Data di effettiva attivazione					
Indicazione delle fasi operative in cui si articola il progetto per il perseguimento dell'obiettivo, precisandone i tempi di attuazione previsti e lo stato di avanzamento rispetto alle previsioni	Fase	Descrizione Attività	Data avvio	Data Completamento prevista	Data Completamento effettiva ²
	1				
	2				
	3				
	4				
	5				
Personale preposto allo svolgimento della funzione/servizio³ (indicare qui gli estremi degli atti di individuazione):	nominativo		ente di appartenenza		qualifica
					percentuale di impiego

¹ Compilare (in ogni parte) una scheda per ogni macro funzione o servizio ammesso a contributo nell'anno precedente e per ogni nuovo servizio per il quale si richiede l'incentivo nell'anno in corso.

² La colonna va completata a partire da secondo anno.

³ Per nuove funzioni/servizi indicare il personale inizialmente preposto, negli anni successivi il personale effettivamente impegnato.

Responsabile unico	Si [] No [] indicare gli estremi atto di nomina:				
Costituzione di un ufficio comune per lo svolgimento della funzione o del servizio	Si [] No [] indicare gli estremi:				
Indicatori di raggiungimento dell'obiettivo: (di efficienza, di efficacia, di qualità) ⁴ (Utilizzare indicatori oggettivi quali ad esempio: numero di utenti in rapporto alla domanda, tempo medio evasione delle pratiche, numero dipendenti del servizio su numero complessivo dipendenti dei comuni associati, soddisfazione dell'utente etc.)		Tipologia (efficienza /efficacia/qualità	Descrizione Indicatore	Valore atteso o valore pre-gestione associata	Valore effettivo
	1				
	2				
	3				
	4				
	5				
	6				
	7				
	...				
	...				

Data _____

Il Presidente _____

⁴ Nella domanda di assegnazione dell'incentivo per il primo anno, segnalare gli indicatori della gestione associata che l'Unione di Comuni o l'Associazione intercomunale intende utilizzare, indicandone eventualmente i valori attesi. Nella domanda di assegnazione dell'incentivo inerente gli anni successivi al primo, precisare la dimensione numerica che l'indicatore prescelto ha assunto nella gestione associata (ad esempio, se nella domanda di incentivo per la gestione associata svolta nell'anno 2006, l'Unione di Comuni ha selezionato l'indicatore di efficienza correlato al numero di pratiche evase per risorsa impiegata, nella successiva domanda di incentivo per la gestione associata dell'anno 2007 deve indicarne il valore assunto. Negli anni successivi al primo, in ciascuna domanda di assegnazione dell'incentivo, l'Unione di Comuni o l'associazione intercomunale ha, inoltre, la possibilità di ampliare il numero dei parametri utilizzati.

1.2 La scheda di verifica

La scheda di verifica è fondamentale sia per finalità di controllo interno, sia per consentire una valutazione esterna sulla gestione del progetto. Gli elementi fondamentali oggetto di verifica sono i *costi*, il *raggiungimento del risultato* ed il *rispetto dei tempi* previsti per ciascuna fase. La quantificazione del risultato avviene anche attraverso l'indicazione dello scostamento eventuale tra il valore previsto e quello raggiunto dagli *indicatori di risultato*.

Anche se in questa sede il punto non verrà approfondito, va sottolineata in questo frangente la difficoltà di rilevazione della qualità: a meno di non ricorrere a costose certificazioni esterne, la verifica sulla qualità sembra richiedere rilevazioni ad hoc (anch'esse per altro costose) che coinvolgono gli utenti dei servizi.

Il modello C che, negli anni successivi al primo, deve richiamare l'ammontare degli incentivi ricevuti dalla Regione e delle risorse trasferite dai Comuni alla forma associativa, prevede una breve relazione illustrativa sulle gestioni associate ammesse ad incentivo e svolte nell'anno precedente.

In prima istanza suggeriamo una sostituzione nel titolo del modello del termine *effettività*, per le ragioni di poca precisione precedentemente indicate, con il termine *risultati*.

Inoltre, se da un lato è ragionevole che il richiamo alle risorse impiegate per le gestioni associate avvenga per il complesso delle gestioni attivate, dall'altro, la descrizione delle attività svolte dovrebbe, a nostro giudizio, avvenire in modo distinto per ciascuna gestione (tenendo conto delle riformulazione del modello B indicata nel precedente sotto-paragrafo). E dovrebbe altresì seguire una struttura prefissata per ciascuna delle gestioni stesse.

La prima sezione dovrebbe descrivere nel merito i risultati raggiunti rispetto a quelli previsti nelle diverse fasi del progetto, segnalando eventuali ritardi registrati rispetto alle date attese di completamento delle fasi stesse.

La seconda sezione dovrebbe essere dedicata alla esposizione delle criticità riscontrate, specificandone natura ed effetti.

La terza dovrebbe mettere in evidenza i risultati raggiunti attraverso gli indicatori proposti in sede di stesura del modulo B dell'anno precedente. Come già anticipato, è nostra opinione che il confronto dovrebbe avvenire tra il valore assunto dagli indicatori prima della gestione associata e dopo l'attivazione della stessa, il confronto potrebbe tuttavia anche avvenire tra i valori attesi annunciati nel Modello B dell'anno precedente ed i valori effettivi. La struttura del modello modificato viene indicata di seguito, mentre nel paragrafo 2 si esporranno due esempi di compilazione dei Modelli B e C, utilizzando due specifiche esperienze.

MODELLO C

VERIFICA DEI RISULTATI DELLA GESTIONE ASSOCIATA (ART. 27, COMMA 5, LR. 1/2006)

Unione/ Associazione intercomunale di

Ammontare dell'incentivo straordinario concesso dalla Regione per le gestioni ammesse a finanziamento:

euro _____ (da indicare solo nella prima verifica).

Ammontare dell'incentivo ordinario concesso dalla Regione per le gestioni ammesse a finanziamento nell'anno _____¹:

euro _____.

Ammontare complessivo dei trasferimenti da parte dei Comuni partecipanti a favore della forma associativa:

euro _____.

BREVE RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLE GESTIONI ASSOCIATE AMMESSE AD INCENTIVO E SVOLTE NELL'ANNO PRECEDENTE

FUNZIONE/SERVIZIO² _____

RISULTATI

(descrivere le attività effettivamente svolte, con riferimento alle fasi indicate nel modello B)

Fasi	Descrizione attività svolte	Scostamento da previsioni (gg.)
Fase 1		
Fase 2		
Fase 3		
Fase 4		
Fase 5		

CRITICITA' RISCONTRATE

¹ Indicare l'anno precedente a quello nel quale si presenta il modello.

² Nella relazione devono essere date indicazioni in ordine allo svolgimento delle attività realizzate separatamente per ciascuna funzione/servizio ammesso ad incentivo ordinario l'anno precedente.

INDICATORI DI RAGGIUNGIMENTO DELL’OBIETTIVO: confronto tra gestione associata e gestione pre-associazione e/o confronto tra risultati attesi e risultati conseguiti)

	Gestione pre-Associazione o Risultati attesi	Gestione associata o Risultati conseguiti
Anno di riferimento		
INDICATORI DI EFFICACIA		
Indicatore 1		
Indicatore 2		
Indicatore 3		
Indicatore 4		
.....		
INDICATORI DI EFFICIENZA		
Indicatore 1		
Indicatore 2		
Indicatore 3		
Indicatore 4		
.....		
INDICATORI DI QUALITA’		
Indicatore 1		
Indicatore 2		
.....		

Li, _____

In fede

Il Presidente

2. Due esempi di compilazione

Per testare la “*compilabilità*” dei modelli B e C, secondo le modifiche apportate, ho utilizzato le informazioni desumibili da due esperienze concrete di gestione associata. A questo proposito ci sono alcuni *caveat* che vorrei sottolineare.

In generale l'individuazione di esempi da utilizzare si è rivelata assai complessa, tra le molte esperienze associative presenti nel nostro paese è molto difficile ritrovare descrizioni strutturate e che rispondano ai principi generali di *Project Management* da noi ritenuti essenziali.

Le due esperienze prescelte, cioè la Gestione associata del personale dell'Associazione intercomunale della Bassa Romagna e la Gestione associata dei tributi locali del Consorzio Servizi Ambientali di Castel di Casio (CO.SE.A.) per 17 comuni dell'Appennino tosco-emiliano, rispondono nella sostanza ai principi da noi enunciati, le informazioni sono tuttavia desunte da documenti di *consuntivo*.

E' chiaro quindi che in una “vera” fase di progettazione difficilmente si sarebbe potuta rinvenire la ricchezza di indicatori quantitativi che sono stati inseriti nel Modello B. La scelta è stata obbligata: neppure per la Regione Emilia Romagna, che pure ha costruito un portale per l'associazionismo di straordinaria ricchezza informativa, è stato possibile rinvenire schede di progetto che *annunciassero* le finalità del progetto e le modalità di perseguimento delle stesse (in effetti, la Regione Emilia Romagna in fase di richiesta di incentivi richiede la compilazione di una modulistica la cui formulazione è stata in parte mutuata dalla nostra Regione).

Come si vedrà dalla compilazione delle schede, le informazioni necessarie non sono integralmente disponibili neppure a consuntivo. In particolare in entrambi gli esempi prescelti manca un elemento essenziale costituito da una puntuale indicazione delle fasi di scomposizione nel tempo del progetto e delle attività proprie di ciascuna fase. Nel caso dell'Associazione intercomunale non viene richiamata una ripartizione in fasi a preventivo, mentre le attività svolte sono scomposte in fasi a consuntivo. L'indicazione per fasi è chiarissima nell'esempio del Consorzio, ma mancano le indicazioni sui tempi di ciascuna fase, dal momento che il documento è formulato su base triennale.

E' chiaro dunque che la compilazione ha carattere puramente illustrativo, ma l'esercizio non è stato inutile: da un lato ha evidenziato come si possano trovare indicatori oggettivi di risultato, a condizione che l'obiettivo sia del tutto chiaro.

Dall'altro come, se non viene esplicitamente richiesta, difficilmente verrà presentata una scansione annuale di un progetto pluriennale e tuttavia tale scansione è indispensabile per monitorarne la gestione.

MODELLO B

SCHEDA ILLUSTRATIVA DELLE GESTIONI ASSOCIATE (Associazione intercomunale Bassa Romagna)

Servizio o funzione: A: Gestione del personale	
OBIETTIVO	<ul style="list-style-type: none">· Creare una struttura organizzativa più attrezzata e flessibile· Ottenere economie di scala - specialmente nel lungo periodo - concentrando in un unico punto la produzione di servizi identici· Migliorare la qualità delle prestazioni fornite, valorizzando le professionalità presenti nei Comuni nel settore personale e organizzazione;· Istituire servizi innovativi (dalla formazione del personale alla gestione del contenzioso, dal controllo di gestione alla valutazione del personale);· Uniformare il più possibile i comportamenti nella veste di datore di lavoro degli enti, pur rispettando l'autonomia decisionale di ciascuno;· Diminuire il contenzioso del lavoro.
Decorrenza e durata della Convenzione/delega	30-12-1999/ 31-12-2004
Data di effettiva attivazione	I presupposti per l' attivazione della gestione associata sono stati attivati già dal marzo 1999, ma il 2000, primo anno di gestione unificata è considerato sperimentale
Indicazione delle fasi operative in cui si articola il progetto per il perseguimento dell'obiettivo, precisandone i tempi di attuazione previsti	<p>NON RISULTA DISPONIBILE la suddivisione in fasi, che tuttavia è indicata a consuntivo(modello C). Si riportano nel seguito alcune indicazioni generali.</p> <p>La tattica adottata sul piano della riorganizzazione degli uffici personale prevede di raggiungere gradualmente gli obiettivi assegnati, attraverso piani annuali.</p> <p>Per ogni anno si prevede una maggior concentrazione degli uffici del personale a servizio dei 10 Comuni interessati per passare dai 3 del 1999 ai 2 nel 2000-2001 ad un unico ufficio nel 2002.</p> <p>Per l'attuazione di politiche innovative del personale: Costituzione di una Commissione degli Assessori al Personale incaricata di definire le politiche di gestione del personale, fornendo indirizzi comuni ai direttori generali ed ai responsabili degli uffici.</p> <p>Per l'attuazione delle direttive degli organi politici dell'Associazione e e l'effettuazione delle verifiche di efficacia e di efficienza sul funzionamento degli uffici associati: Comitato di Direzione dell'Associazione</p> <p>Per creare le condizioni atte a sottoscrivere un accordo decentrato integrativo a livello territoriale: istituzione di una delegazione trattante di Area, composta da un Sindaco e da quattro funzionari in rappresentanza dei Comuni</p>

Personale inizialmente preposto allo svolgimento della funzione/servizio (indicare qui gli estremi degli atti di individuazione):	nominativo	ente di appartenenza	qualifica	percentuale di impiego
	30 persone (i nominativi non sono disponibili)			

Responsabile unico	Si [] No [] indicare gli estremi atto di nomina: _____
Costituzione di un ufficio comune per lo svolgimento della funzione o del servizio	Si [x] No [] indicare gli estremi: _____
Indicatori di raggiungimento dell'obiettivo: (di efficienza, di efficacia, di qualità)	Indicatori di efficienza 1 Numero dipendenti del servizio su numero complessivo dipendenti dei dieci comuni 2 Costo del personale del servizio "Personale e organizzazione" su abitanti al 31.12 3 Costo complessivo del servizio "Personale e organizzazione" su abitanti al 31.12 4 Costo complessivo del servizio su numero dipendenti dei dieci comuni (utenti) Indicatori di efficacia 1 Numero Enti con regolamenti unici 2 Redazione e attuazione piano occupazionale 3 Durata concorsi unici 4 Regolarità nella emissione dei cedolini 5 Tempi consegna stati servizio 6 Tempi contrattazione collettiva 7 Numero Enti con metodologia di valutazione delle prestazioni legata al controllo di gestione 8 Numero Enti con Nucleo di valutazione in funzione 9 Regolarità progressioni 10 Pianificazione dei fabbisogni formativi 11 Tempestività procedimenti disciplinari

MODELLO C

VERIFICA DEI RISULTATI DELLA GESTIONE ASSOCIATA

(associazione intercomunale Bassa Romagna)

Ammontare dell'incentivo straordinario concesso dalla Regione per le gestioni ammesse a finanziamento:

euro _____ (da indicare solo nella prima verifica).

Ammontare dell'incentivo ordinario concesso dalla Regione per le gestioni ammesse a finanziamento nell'anno _____ :

euro _____ .

Ammontare complessivo dei trasferimenti da parte dei Comuni partecipanti a favore della forma associativa:

euro _____ .

RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLE GESTIONI ASSOCIATE AMMESSE AD INCENTIVO E SVOLTE NELL'ANNO PRECEDENTE

FUNZIONE/SERVIZIO A: Gestione del personale

RISULTATI

La **prima fase** di attuazione, realizzata nel 1999, ha previsto la realizzazione di 4 uffici associati e di un Coordinamento dei responsabili del personale. Gli uffici erano specialistici e non si occupavano di tutte le funzioni del personale, pertanto le funzioni non associate restavano di competenza di ciascun Comune. Furono istituiti un Ufficio Pensioni, un Ufficio Relazioni Sindacali, un Ufficio Concorsi e un Ufficio Contenzioso del Lavoro. Dei primi due e del Coordinamento dei responsabili del personale fu sede e capofila Lugo, del secondo Bagnacavallo e del terzo Alfonsine.

La **seconda fase** di attuazione, realizzata nel 2000, ha previsto la realizzazione dei 4 uffici istituiti a regime (Ufficio del Coordinatore; Ufficio Relazioni Sindacali e Contenzioso del Lavoro; Ufficio Amministrazione del Personale e Ufficio Sviluppo del Personale). Tuttavia, poiché i compiti di ogni ufficio erano articolati in moduli obbligatori e facoltativi, non tutti i Comuni aderivano a tutti i moduli e alcune funzioni restavano in capo a singoli Enti. Tutti gli uffici avevano sede a Lugo, escluso l'Ufficio Sviluppo del Personale che aveva sede a Bagnacavallo.

La **terza fase** di attuazione, realizzata nel 2001, ha portato i Comuni ad aderire a tutti i moduli degli uffici associati, eliminando conseguentemente le competenze non associate del personale e dell'organizzazione dagli uffici comunali. L'Ufficio Amministrazione del Personale è stato suddiviso in tre strutture: un Ufficio Centrale, adibito a tutte le funzioni di amministrazione del personale, escluse le paghe e due uffici operativi, uno per la gestione delle paghe per sette Comuni, con l'ausilio di una ditta esterna e l'altro per tre Comuni per la gestione diretta delle paghe. Ovviamente tutti i Comuni pagavano i costi dell'Ufficio Centrale, mentre pagavano i costi dell'Ufficio Operativo che procedeva per loro alle paghe. Tutti gli uffici avevano sede a Lugo, escluso l'Ufficio Sviluppo del Personale che aveva sede a Bagnacavallo.

La **quarta fase** di attuazione, realizzata nel 2002, ha portato il progetto a regime con i 4 uffici sopra descritti (Ufficio del Coordinatore, Ufficio Relazioni Sindacali e Contenzioso del Lavoro, Ufficio Amministrazione del Personale e Ufficio Sviluppo del Personale), tutti con sede a Lugo, unico Comune capofila, in un unico edificio.

La **quinta fase** di attuazione ha portato alla costituzione, dal 2003, dell'Ufficio Provinciale Disciplinare e Contenzioso del Lavoro, al quale aderiscono, oltre ai dieci Comuni facenti parte dell'Associazione Intercomunale, i Comuni di Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Riolo Terme e la Comunità Montana dell'Appennino Fentino.

In sintesi, sono stati raggiunti nei primi tre anni della gestione associata i seguenti risultati:

- miglioramento delle prestazioni, soprattutto negli enti più piccoli, grazie a strutture specializzate
- omogeneizzazione e semplificazione dei regolamenti di organizzazione
- razionalizzazione dei profili professionali nei dieci enti pianificazione organica del fabbisogno di personale
- attivazione dei concorsi unici, dalle cui graduatorie possono attingere tutti gli enti associati
- gestione coordinata delle relazioni sindacali, nelle more della contrattazione decentrata d'area
- applicazione di nuove metodologie di valutazione del personale in tutti gli enti, legate al controllo di gestione
- verifica dei risultati gestionali da parte del nucleo sovracomunale di valutazione
- abbandono dei sistemi di incentivazione 'a pioggia' e applicazione dei nuovi meccanismi premiali, articolati per progressioni orizzontali e verticali
- pianificazione e coordinamento dei fabbisogni formativi
- gestione contenzioso del lavoro da parte di una struttura specializzata

I risultati del progetto, al termine del primo triennio, possono definirsi buoni; sono stati superati i problemi iniziali, dovuti al notevole ampliamento dell'ambito territoriale, grazie alla realizzazione graduale di alcune condizioni fondamentali: regolamenti unici; software unico; "manuale delle procedure" e così via.

Grazie a tale complesso sforzo di razionalizzazione, si è riusciti a ottenere un significativo miglioramento in termini sia di efficacia che di efficienza.

Sotto il profilo della qualità, emerge un quadro senz'altro soddisfacente che vede tutti gli enti - anche i più piccoli - avvalersi di varie professionalità specializzate nei diversi aspetti attinenti all'amministrazione del personale ma soprattutto ad una moderna gestione delle risorse umane (selezione, formazione, controllo, incentivazione ecc.).

Sotto il profilo delle economie di scala, i risultati raggiunti sono quantificabili in una diminuzione dei costi dovuta al fatto che il personale è stato ridotto.

Confrontando il quinquennio 1997 – 2003, nel 1997 nei dieci Comuni erano complessivamente circa 30 i dipendenti del settore, i quali tuttavia si occupavano quasi esclusivamente di amministrazione del personale. Nel 2003 sono stati ridotti a 20,62 i dipendenti che su base annua si sono occupati di tutte le problematiche di amministrazione e gestione del personale e di organizzazione, con un costo pari a € 988,07 per dipendente, considerati tutti i Comuni.

Se nei Comuni esistessero ancora oggi i singoli uffici personale organizzati come nel 1997, questi dovrebbero sostenere una spesa ulteriore di circa €278.886,73. A questi costi i Comuni avrebbero dovuto aggiungere quelli per i nuovi servizi istituiti con la gestione associata per un ulteriore costo stimato in circa €232.405,60. Nel 2003 la spesa dei dieci Comuni per la gestione degli uffici personale è stata inferiore a quella da loro sostenuta nel 1997 di circa il 40%.

Dalla riorganizzazione hanno tratto vantaggio soprattutto i Comuni di piccola e media dimensione perché i loro operatori in esubero sono stati impiegati nella fornitura di nuovi servizi ai cittadini, ma anche i due Comuni di dimensione maggiore, perché hanno potuto impiegare per tutti i Comuni gli operatori precedentemente utilizzati nei loro uffici personale, ripartendone con gli altri i costi.

CRITICITA' RISCONTRATE

Sono emerse le seguenti criticità:

- costi difficilmente comprimibili nel breve periodo
- scarsa propensione alla mobilità di parte delle risorse umane interessate
- maggiore complessità procedurale legata alla vastità dell'ambito
- limiti delle connessioni informatiche esistenti tra gli enti
- rapporti conflittuali con gli altri uffici dei singoli comuni (soprattutto in avvio)
- diffidenze residue da campanilismo

INDICATORI DI RAGGIUNGIMENTO DELL'OBBIETTIVO:
confronto tra gestione associata e gestione pre-associazione

ANALISI DEL CENTRO DI RESPONSABILITA' "PERSONALE E ORGANIZZAZIONE"		
INDICATORI DI EFFICACIA		
	Gestione pre-Associazione	Gestione associata
Indicatore	-1999	-2001
Enti con regolamenti unici	0	9
Redazione e attuazione piano occupazionale	4	10
Concorsi unici: giorni dalla pubblicazione del bando (media)	80	60
Regolarità nella emissione dei cedolini	10	10
Giorni di consegna certificati di servizio (media)	6,3	10
Attivazione tempestiva della contrattazione decentrata	0	8
Enti con metodologia di valutazione delle prestazioni legata al controllo di gestione	2	10
Enti con Nucleo di valutazione in funzione	1	10
Completamento delle progressioni previste	---	10
Pianificazione dei fabbisogni formativi	2	10
Gestione dei procedimenti disciplinari nei termini (sanzione non annullata)	4	10
INDICATORI DI EFFICIENZA		
Centro di costo "Personale e organizzazione" (valori in lire)		
Indicatore	Gestione pre-Associazione	Gestione associata
	-1999	-2001
a) Numero dipendenti del servizio su numero complessivo dipendenti dei dieci comuni	$25,78:969=0,026$	$21,20:871=0,024$
b) Costo del personale del servizio "Personale e organizzazione" su abitanti al 31.12	$1.487.324.170:105.220=14.135$	$1.375.307.022:105.599=13.023$
c) Costo complessivo del servizio "Personale e organizzazione" su abitanti al 31.12	$1.599.336.245:105.220=15.199$	$1.622.775.417:105.599=15.367$
d) Costo complessivo del servizio su numero dipendenti dei dieci comuni (utenti)	$1.599.336.245:969=1.650.502$	$1.622.775.417:871=1.863.118$

MODELLO B

SCHEMA ILLUSTRATIVA DELLE GESTIONI ASSOCIATE(Co.Se.A)

Servizio o funzione: C. Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	
Amministrazione proponente	CO.SE.A. - Consorzio Servizi Ambientali di Castel di Casio (La proprietà pubblica è rappresentata da ventidue Comuni, di cui quindici nella provincia di Bologna e sette nella provincia di Pistoia)
OBIETTIVO	Realizzare un sistema funzionale a servizio di 17 Comuni di piccole e medie dimensioni, ubicati nell'appennino Tosco-Emiliano, per la gestione dei servizi connessi alla fiscalità locale ed ai rapporti con la contribuzione in grado di garantire attraverso un approccio sistematico e coordinato: <ul style="list-style-type: none"> - l'individuazione della base contributiva reale e la corretta applicazione del tributo; - l'introduzione di procedure e modalità gestionali innovative; - la corretta gestione, anche per il futuro, della fiscalità locale - la semplificazione dei rapporti e la riduzione dei conflitti tra l'amministrazione e i cittadini; - l'accesso facilitato ad una informazione sui tributi corretta e chiara per il contribuente
Decorrenza e durata della Convenzione/delega	Gennaio 1998-gennaio - marzo 2003
Data di effettiva attivazione	gennaio 1998
Indicazione delle fasi operative in cui si articola il progetto per il perseguimento dell'obiettivo, precisandone i tempi di attuazione previsti e lo stato di avanzamento rispetto alle previsioni	1° fase <ul style="list-style-type: none"> - Prima definizione delle modalità operative da sottoporre a verifica; - Costituzione del gruppo di coordinamento interno; - Incarico a professionisti esperti in discipline diverse per le necessità di start up di progetto e coinvolgimento di studi professionali presenti sul territorio; - Selezione e formazione del personale; - Realizzazione Struttura e rete sportelli tributari; - Coinvolgimento degli Uffici Tributi dei Comuni per la verifica delle modalità di realizzazione del progetto ed di acquisizione dei dati e delle informazioni; - Coinvolgimento delle altre strutture comunali in possesso di dati ed informazioni (Uffici Tecnici, Polizia municipale, Uffici del commercio, Anagrafe e Stato civile) - Coinvolgimento delle associazioni di categoria, in particolare del settore agricolo, presenti sul territorio per la condivisione delle scelte e delle interpretazioni legislative; - Acquisizione, normalizzazione, aggiornamento e collegamento di dati da fornitori pubblici diversi, costruzione della Anagrafe Tributaria per oggetti, del sistema delle relazioni storicizzato con i soggetti e dei sistemi esperti per la gestione e l'aggiornamento dei dati ed il supporto alle attività tributarie; - Costruzione del Sistema Informativo Territoriale per i Tributi;

	<ul style="list-style-type: none"> - Omogeneizzazione dei Regolamenti Comunali e consulenza ai Comuni; - Realizzazione della campagna informativa ed assistenza ai cittadini in sede d'autoregolazione spontanea; - Avvio delle attività di supporto all'accertamento; <p>2° fase</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuazione e messa a regime delle azioni avviate nella prima fase; - Definizione della nuova Anagrafe Tributaria per Oggetti e del sistema delle relazioni codificate; - Individuazione ed avvio di nuovi servizi in campo tributario (assistenza alla riscossione, al controllo e gestione esternalizzata delle attività di settore); - Studio di fattibilità per la nascita della Società Tributi (analisi del mercato, Business plan, verifica partner esterni) <p>Fase finale</p> <p>Costituzione della Società mista pubblico-privato per la gestione dei servizi tributari</p>			
Personale inizialmente preposto allo svolgimento della funzione/servizio (Indicare qui gli estremi degli atti di individuazione):	nominativo	ente di appartenenza	qualifica	percentuale di impiego ²
	NON DISPONIBILE			

Responsabile unico	Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> indicare gli estremi atto di nomina: _____
Costituzione di un ufficio comune per lo svolgimento della funzione o del servizio	Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> indicare gli estremi: _____
Indicatori di raggiungimento dell'obiettivo: (di efficienza, di efficacia, di qualità)	<p>Indicatori di efficacia</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Entrate straordinarie per l'insieme dei Comuni pari al Gettito I.C.I. ordinario dell'Anno 1999 2- N. di contribuenti richiedenti la verifica a seguito della campagna di comunicazione 3- Percentuale di annullamento sotto la soglia del 12% 4- Percentuale di ricorsi sotto la soglia dell'1% 5- Realizzazione dell'Anagrafe Tributaria per Oggetti; 6- motore di ricerca su codifica relazioni Oggetti - Soggetti; 7- Sistema esperto di gestione tributi supportato dal G.I.S.

MODELLO C

VERIFICA DEI RISULTATI DELLA GESTIONE ASSOCIATA

(CO.SE.A. - Consorzio Servizi Ambientali di Castel di Casio)

Ammontare dell'incentivo straordinario concesso dalla Regione per le gestioni ammesse a finanziamento:

euro _____ (da indicare solo nella prima verifica).

Ammontare dell'incentivo ordinario concesso dalla Regione per le gestioni ammesse a finanziamento nell'anno _____ :

euro _____ .

Ammontare complessivo dei trasferimenti da parte dei Comuni partecipanti a favore della forma associativa:

euro _____ .

BREVE RELAZIONE ILLUSTRATIVA SULLE GESTIONI ASSOCIATE AMMESSE AD INCENTIVO E SVOLTE NELL'ANNO PRECEDENTE

FUNZIONE/SERVIZIO : C. Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali

RISULTATI consuntivo al dicembre 2003

1° fase

- Prima definizione delle modalità operative da sottoporre a verifica;
- Costituzione del gruppo di coordinamento interno;
- Incarico a professionisti esperti in discipline diverse per le necessità di start up di progetto e coinvolgimento di studi professionali presenti sul territorio;
- Selezione e formazione del personale;
- Realizzazione Struttura e rete sportelli tributari;
- Coinvolgimento degli Uffici Tributi dei Comuni per la verifica delle modalità di realizzazione del progetto ed di acquisizione dei dati e delle informazioni;
- Coinvolgimento delle altre strutture comunali in possesso di dati ed informazioni (Uffici Tecnici, Polizia municipale, Uffici del commercio, Anagrafe e Stato civile)
- Coinvolgimento delle associazioni di categoria, in particolare del settore agricolo, presenti sul territorio per la condivisione delle scelte e delle interpretazioni legislative;
- Acquisizione, normalizzazione, aggiornamento e collegamento di dati da fornitori pubblici diversi, costruzione della Anagrafe Tributaria per oggetti, del sistema delle relazioni storizzato con i soggetti e dei sistemi esperti per la gestione e l'aggiornamento dei dati ed il supporto alle attività tributarie;
- Costruzione del Sistema Informativo Territoriale per i Tributi;
- Omogeneizzazione dei Regolamenti Comunali e consulenza ai Comuni;
- Realizzazione della campagna informativa ed assistenza ai cittadini in sede d'autoregolazione spontanea;
- Avvio delle attività di supporto all'accertamento;

2° fase

- Continuazione e messa a regime delle azioni avviate nella prima fase;
- Definizione della nuova Anagrafe Tributaria per Oggetti e del sistema delle relazioni codificate;
- Individuazione ed avvio di nuovi servizi in campo tributario (assistenza alla riscossione, al controllo e

gestione esternalizzata delle attività di settore);

- Studio di fattibilità per la nascita della Società Tributi (analisi del mercato, Business plan, verifica partner esterni)

Fase finale

Costituzione della Società mista pubblico-privato per la gestione dei servizi tributari

CRITICITA' RISCONTRATE

Di tipo organizzativo: L'introduzione del nuovo modello organizzativo e gestionale basato sugli oggetti d'imposta, anziché sui soggetti, e sul lavoro di gruppo ha presentato criticità a livello di consenso e condivisione da parte degli uffici tributi; la multidisciplinarietà dei gruppi di lavoro e le visioni settoriali esigono una particolare attenzione nell'attività di coordinamento e direzione di progetto.

Di tipo gestionale: La presenza d'informazioni lacunose e di banche dati non aggiornate ed errate, presso i vari enti (Catasto, utenze, denunce ecc.), ha determinato attività aggiuntive ed allungamento dei tempi per il reperimento di informazioni mancanti, la sistematizzazione e normalizzazione dei dati;

- La mancanza sul mercato di sistemi informativi orientati agli oggetti d'imposta ha determinato la necessità di crearli ex novo.

Di tipo finanziario: L'attuazione dello sportello di assistenza tributaria specializzata ai contribuenti è particolarmente onerosa e deve essere affiancata ad altri servizi tributari (accertamento, gestione informativa ed operativa della riscossione ecc.) per la sostenibilità economica;

- Anticipazione finanziaria del Consorzio delle spese di start up di progetto;

Di tipo relazionale: Difficoltà e presenza di procedure farraginose, nella prima fase di progetto, per l'acquisizione di banche dati presso enti terzi; Criticità nel rapporto con le organizzazioni di categoria ed i consulenti operanti sul territorio per interpretazioni tributarie fornite ai contribuenti, prima del progetto, non confermate dall'evoluzione successiva della prassi e della giurisprudenza;

- Rapporti complessi tra i diversi uffici dello stesso comune in merito alla disponibilità delle informazioni

INDICATORI DI RAGGIUNGIMENTO DELL'OBIETTIVO:

confronto tra risultati attesi e risultati effettivi

	Risultati attesi al 2003	Risultati conseguiti al 2003
Indicatore		
Entrate straordinarie per l'insieme dei Comuni pari al Gettito I.C.I 1999	€ 11.911.561,92	Agosto 2002: €6.999.788,00 (incassati) +€ 2.878.545,45 (da incassare)
N. di contribuenti richiedenti la verifica a seguito della campagna di comunicazione	superiori al 10% abitanti dei 17 Comuni	7.800 pari al 14% dei 55.791 abitanti dei 17 comuni
Percentuale di annullamento	sotto la soglia del 12%	pari al 9%
Percentuale di ricorsi	sotto la soglia dell'1%	pari al 0,5 %
Realizzazione dell'Anagrafe Tributaria per Oggetti	sì	sì
motore di ricerca su codifica relazioni Oggetti - Soggetti;	sì	sì
Sistema esperto di gestione tributi supportato dal G.I.S.	sì	In fase d'implementazione

Al posto delle osservazioni conclusive

La modifica della modulistica proposta è uno degli strumenti, che pure ci sembra rilevante, per aumentare il contenuto informativo inerente le gestioni associate. Ma indicare il percorso è solo un primo passo. L'individuazione di una batteria di indicatori di efficienza e di efficacia e di strumenti di verifica della qualità, per ciascuna delle gestioni, costituirebbe, ad esempio un significativo ausilio all'elaborazione dei progetti di gestione associata.

Più in generale, la circolazione dell'informazione è, a nostro giudizio, importante quanto la sua elaborazione. La gestione elettronica delle informazioni e dei flussi documentali amministrativi, scambiati sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione pubblica, attraverso la rete è il principio di fondo della riforma della Pubblica amministrazione, definito dal programma nazionale di *e-government*.

L'opinione è tutt'altro che originale e tuttavia le modalità di realizzazione della circolazione delle informazioni richiedono un progetto accurato che certamente esula dalle mie competenze.

Quel che si può fare è certamente già testimoniato dai canali dedicati all'associazionismo dalle *solite note* Toscana ed Emilia Romagna.

Quest'ultima in particolare si segnala come un eccezionale collettore del complesso delle esperienze associative regionali. Infatti, oltre ad un ruolo di riconoscimento e di supporto delle Gestioni associate che ricadono nel territorio regionale (attraverso il riconoscimento delle gestioni e i contributi finanziari, anche agli studi di fattibilità) offre l'accesso ad un canale telematico sulle autonomie.

Fornisce, oltre alle informazioni sulla normativa in vigore, l'offerta di pareri giuridici e di consulenza, la pubblicazione delle Buone pratiche, una ricca rassegna di pubblicazioni ed un ottimo elenco di *link* utili. Promette per il futuro attraverso il progetto SUGGEST - *SUpporto alle Gestioni associate per Governare le opportunità offerte dall'e-government e la Società dell'informazione nel Territorio regionale* di supportare le gestioni associate nella fruizione e nella condivisione delle opportunità offerte dall'*e-government*.

E' chiaro che non tutto può, né deve, essere replicato. Ogni Regione ha le sue specificità e le sue risorse finanziarie ed umane, tuttavia, in questo, come in altri frangenti, conviene partire dalle esperienze (anche dagli errori) di chi da più tempo affronta le medesime problematiche.



Riproduzione a cura della stamperia del Servizio provveditorato e servizi generali
Ottobre 2007