



COMUNE
DI BOLOGNA



IL POSIZIONAMENTO DI BOLOGNA NELLO STUDIO DELLA FONDAZIONE CIVICUM SUI RENDICONTI 2007 DEI GRANDI COMUNI ITALIANI

La Fondazione CIVICUM, in collaborazione con il Politecnico di Milano, ha realizzato uno studio comparativo su "I rendiconti 2007 dei grandi Comuni italiani", esaminando i dati di bilancio di 23 Comuni (9 di dimensione inferiore a 150.000 abitanti, 8 con popolazione compresa fra 150.000 e 600.000 persone e 6 con più di 600.000 cittadini residenti).

Lo scopo della ricerca è aiutare i cittadini a comprendere e valutare le scelte della propria Amministrazione, superando la mancanza di trasparenza nelle informazioni disponibili.

Il Comune di Bologna ha attivamente collaborato allo studio promosso dalla Fondazione CIVICUM, fornendo le informazioni necessarie per effettuare le comparazioni su un insieme articolato di indicatori di bilancio.

In questa nota l'Amministrazione Comunale prende in esame i principali risultati della ricerca ed esprime la propria valutazione: per individuare in modo corretto il posizionamento di Bologna si è deciso di operare il confronto con le altre 13 città italiane di dimensione demografica superiore ai 150.000 abitanti analizzate dalla Fondazione CIVICUM.

Si sono escluse dalla comparazione le 9 città di dimensione demografica inferiore a 150.000 abitanti, perché rappresentano situazioni urbane di dimensione molto diversa da quella di Bologna e in alcuni casi (Bolzano e Trento) caratterizzate da situazioni di bilancio oggettivamente non comparabili con quelle di città non appartenenti a Regioni a statuto speciale.

1) Le entrate

La prima sezione dello studio della Fondazione CIVICUM è dedicata alle entrate.

Per quanto riguarda il complesso delle entrate correnti e in conto capitale Bologna occupa l'ottavo posto nella graduatoria delle 14 città, con un valore medio procapite di 1.581 euro, che si colloca leggermente sotto la media del complesso dei Comuni investigati nella ricerca (1.602 euro).

La dotazione complessiva di risorse del nostro Comune appare quindi sensibilmente inferiore a quella di altre città (Venezia ha un valore procapite pari a 2.617 euro, Napoli 2.300 euro, Roma 1.884 euro, Trieste 1.759 euro, Firenze 1.742 euro, Milano 1.723 euro e Torino 1.688 euro).

Nella nostra città l'azione amministrativa si deve quindi confrontare con un vincolo di risorse complessive disponibili che appare più stringente di quello registrato dalla ricerca della Fondazione CIVICUM in molte altre città italiane.

Questo dato è particolarmente significativo per potere operare comparazioni corrette sull'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, che si confronta in modo decisivo con il vincolo di bilancio: ipotizzando in via teorica una parità di risultati, chi opera con meno risorse è sicuramente più efficace ed efficiente.

L'analisi delle principali tipologie delle entrate correnti permette di individuare alcuni dei motivi di questa minore dotazione di risorse procapite, che caratterizza il nostro Comune.

Il primo dato da evidenziare è sicuramente quello dei trasferimenti correnti, formati in larga prevalenza dai trasferimenti dallo Stato (e in quote minoritarie dai trasferimenti dalla Regione, da altri organi comunitari e da altri enti).

La graduatoria dei trasferimenti procapite fotografa con grande evidenza la penalizzazione della nostra città: Bologna ha ricevuto nel 2007 303 euro per ogni cittadino residente e occupa la penultima posizione nella graduatoria, seguita solo da Brescia (con 231 euro di trasferimenti procapite).

Tutte le altre città godono di trasferimenti decisamente superiori, con i valori massimi di Palermo (739 euro per ogni abitante), Napoli (729 euro) e Venezia (606 euro), seguite da Trieste (564 euro), Cagliari (503 euro), Genova (475 euro), Roma (422 euro), Firenze (404 euro), Torino (399 euro), Bari (377 euro), Milano (363 euro) e Perugia (325 euro).

Questo ridotto valore dei trasferimenti procapite appare ancora più critico se si considera che la nostra città ha, per la presenza di una sede universitaria di grandi dimensioni e di elevata capacità attrattiva, un'incidenza relativa di popolazione presente superiore a quella di molte altre città incluse nella comparazione.

Non esiste inoltre nessun legame fra il valore procapite dei trasferimenti correnti e la capacità di produrre ricchezza dei diversi territori: nella graduatoria provinciale del Prodotto interno lordo procapite relativa all'anno 2007 stilata dall'Istituto Tagliacarne, Bologna occupa infatti la seconda posizione (con un valore di 35.156 euro, che è inferiore solo a quello di Milano).

La penalizzazione subita da Bologna sui trasferimenti correnti statali, consolidata ormai da molti anni, condiziona in modo decisivo l'analisi delle graduatorie relative alle altre categorie di entrata.

Per quanto riguarda il complesso delle entrate tributarie Bologna occupa infatti il secondo posto della graduatoria, con un valore procapite di 718 euro (secondo solo a quello di Venezia, pari a 1.231 euro); seguono con valori comparabili Firenze (692 euro), Roma (665 euro) e poi più distanti Cagliari, Perugia, Genova, Torino e Milano.

L'elevata pressione tributaria della nostra città compensa quindi parzialmente l'evidente sottodotazione nei trasferimenti correnti.

La nostra Amministrazione ha inoltre più volte evidenziato che non è corretto, da un punto di vista metodologico, interpretare il dato delle entrate tributarie procapite nei termini di pressione fiscale sulle famiglie residenti.

Le principali basi imponibili comprese nelle entrate tributarie (imposta comunale sugli immobili e tassa sui rifiuti solidi urbani) sono infatti composte a Bologna in larga prevalenza da immobili di proprietà o utilizzati da persone non residenti oppure da immobili di carattere non residenziale, destinati ad ospitare funzioni produttive, commerciali o terziarie.

Sempre in termini comparativi nella nostra città l'incidenza di queste categorie di immobili è sicuramente più accentuata, per la peculiarità di un'elevata quota di popolazione presente (studenti universitari e lavoratori fuori sede) e per l'insediamento di un ampio e articolato insieme di attività economiche produttive, commerciali e terziarie che presenta una densità superiore a quella di molte altre città oggetto di comparazione (come è bene evidenziato dai dati sul PIL procapite).

Il valore procapite della pressione tributaria non può quindi essere interpretato come un indicatore attendibile di pressione fiscale sulle famiglie residenti: questa distorsione metodologica, ripetutamente segnalata, sarà ancora più evidente e clamorosa quando saranno disponibili i dati sulle entrate tributarie 2008, che terranno già conto della completa abolizione dell'ICI sulla quasi totalità delle abitazioni possedute dalle famiglie bolognesi.

Per calcolare correttamente un indicatore di pressione fiscale locale sulle famiglie residenti è quindi necessario seguire un'altra via: individuare una gamma di tipologie familiari rappresentative della reale situazione demografica e socio-economica della popolazione e calcolare in modo analitico la reale incidenza dell'Addizionale comunale all'IRPEF e della TARSU (che rappresentano ormai le uniche forme di imposte e tasse locali che gravano sulle famiglie residenti, esentate in larghissima maggioranza dal pagamento dell'ICI sull'abitazione principale).

L'Amministrazione Comunale è impegnata in questa analisi, che evidenzierà per una vasta gamma di tipologie familiari rappresentative i reali valori della pressione fiscale locale relativi agli anni 2008 e 2009: i risultati di questo studio verranno presentati alla città nel prossimo mese di febbraio.

Interpretato in questo modo con opportuna metodologia il dato sulle entrate tributarie chiudiamo l'analisi esaminando la graduatoria comparata delle entrate extratributarie, che rappresentano la terza grande categoria di risorse correnti di ogni bilancio comunale.

In questa classifica Bologna occupa nel 2007 il quinto posto, con un valore procapite di 378 euro: la graduatoria è aperta da Brescia (che presenta un dato elevatissimo di 1.078 euro per ogni abitante), seguita prima della nostra città da Firenze (527 euro), Milano (441 euro) e Venezia (421 euro).

2) Le spese

L'analisi comparata delle più significative informazioni fornite dalla ricerca della Fondazione CIVICUM sulle principali tipologie di entrata ha consentito di delineare con efficacia il posizionamento relativo del nostro Comune: una marcata penalizzazione sul fronte dei trasferimenti correnti (in larga prevalenza statali), in parte compensata da un'elevata pressione tributaria e da un buon livello procapite di entrate extratributarie.

Se si comprendono anche le entrate in conto capitale Bologna ha operato nel 2007 con una dotazione media di risorse leggermente inferiore al valore di riferimento: come sosteniamo da tempo nella nostra città il vincolo di bilancio è più stringente di quello presente in altre realtà e testimonia un più elevato grado di efficienza ed efficacia dell'intervento comunale.

Questa affermazione è ulteriormente verificabile se esaminiamo i dati forniti dalla ricerca della Fondazione CIVICUM sulle spese comunali.

Iniziamo l'analisi dal complesso delle spese correnti e in conto capitale: anche per questo parametro Bologna presenta nel 2007 un valore leggermente inferiore alla media (1.591 euro contro 1.602 euro).

Nella graduatoria delle quattordici città riferita alle spese complessive Bologna nel 2007 occupa quindi il nono posto, con valori molto lontani da quelli di Venezia (2.497 euro), Napoli (2.294 euro) e Roma (1.901 euro) e comunque sensibilmente inferiori a quelli di Milano (1.797 euro), Firenze (1.753 euro), Torino (1.745 euro) e Trieste (1.735 euro). Brescia, in ottava posizione, ha un valore procapite di spesa complessiva simile a quello della nostra città (1.608 euro).

Bologna spende quindi in media meno delle altre città ed in alcuni casi il divario è molto forte.

Diventa ora decisivo esaminare verso quali politiche ed interventi vengono destinate queste risorse, con particolare riferimento alle spese correnti.

La ricerca della Fondazione CIVICUM consente di operare questa comparazione, analizzando la ripartizione della spesa corrente fra le diverse funzioni amministrative.

Nella nostra analisi abbiamo in primo luogo preso in considerazione le quattro funzioni amministrative che comprendono la quasi totalità degli interventi di welfare locale rivolti alle persone e alle famiglie, che sono un fattore decisivo della qualità della vita e della coesione sociale.

Le funzioni oggetto dell'analisi sono le seguenti: istruzione, cultura, settore sociale, sport e ricreazione.

Come appare evidente dai dati forniti dalla Fondazione CIVICUM Bologna occupa in tutte queste graduatorie una posizione di eccellenza, così definita analiticamente:

- secondo posto nelle spese per l'istruzione, con un valore procapite di 187 euro (la prima città è Torino con 201 euro per abitante);
- secondo posto nelle spese per la cultura, con un valore procapite di 75 euro (preceduta da Venezia, con 99 euro per abitante);
- quarto posto nelle spese per il settore sociale, con un valore procapite di 294 euro (preceduta da Trieste con 369 euro, Venezia con 329 e Milano con 305);
- sesto posto nelle spese per sport e ricreazione, con un valore procapite di 17 euro (la prima città è Trieste con 34 euro, seguita da Torino, Firenze, Cagliari e Venezia).

E' anche possibile rappresentare sinteticamente l'impegno sulle politiche di welfare delle diverse Amministrazioni, aggregando i valori procapite delle quattro graduatorie sopra evidenziate.

Da questa nostra elaborazione sui dati della Fondazione CIVICUM appare con evidenza la posizione di eccellenza della nostra Amministrazione: Bologna (con un valore procapite complessivo di 573 euro) è con Trieste (620 euro) e Torino (sempre 573 euro) ai vertici della graduatoria delle città che riservano ai loro cittadini e alle loro famiglie gli interventi di welfare più estesi ed articolati. Seguono poi, con valori più contenuti, Venezia, Milano, Firenze e Brescia.

Questi dati confermano in modo inequivocabile l'elevata dotazione, non solo assoluta ma anche comparata, dei servizi educativi, culturali, socio-assistenziali, sportivi e ricreativi che ha sempre caratterizzato in modo positivo la nostra città.

Il primato nel welfare di Bologna, riscontrabile in molti altri indicatori di servizio quantitativi e qualitativi, viene quindi documentato anche sotto il profilo finanziario della destinazione della spesa corrente.

Questo primato viene inoltre conseguito e confermato in presenza di vincoli di bilancio particolarmente severi per la nostra città, imputabili in larga prevalenza alla penalizzazione sui trasferimenti statali.

Questa associazione fra elevato livello della spesa per welfare e scarsa dotazione di risorse testimonia in modo indiscutibile la priorità accordata nell'indirizzo politico ed amministrativo a questi interventi e l'elevato grado di efficienza ed efficacia nell'attuazione delle politiche complessive.

Documentato con dati non controvertibili questo primato assoluto e relativo del welfare bolognese è necessario anche rilevare che nelle analisi comparate sulla qualità della vita nei diversi territori apparse nello scorso mese di dicembre per iniziativa dei quotidiani economici ITALIA OGGI e IL SOLE 24 ORE questi indicatori di welfare locale non vengono adeguatamente presi in considerazione nelle diverse graduatorie di settore.

Bologna risulta particolarmente penalizzata in queste classifiche dall'esclusione di questi servizi educativi, socio-assistenziali e culturali (e anche dei servizi di carattere sanitario), che rappresentano una componente decisiva della qualità della vita e della coesione sociale nei nostri territori.

Crediamo che, anche sulla base dei dati forniti dalla ricerca della Fondazione CIVICUM, sia indispensabile che i soggetti promotori di queste indagini valutino la possibilità di arricchire gli indicatori presi in considerazione con informazioni comparate relative al welfare locale.

Esaurita così l'analisi delle spese correnti che si traducono in servizi ed opportunità di welfare per i cittadini e le famiglie esaminiamo il posizionamento di Bologna in alcune graduatorie relative alle altre principali funzioni amministrative.

Bologna occupa la dodicesima posizione nella graduatoria delle spese correnti procapite per viabilità e trasporti (con un valore di 76 euro) e la nona posizione nella graduatoria delle spese procapite per territorio ed ambiente (con un dato di 231 euro).

Per quanto riguarda invece le spese per la polizia locale Bologna occupa il sesto posto (con un valore procapite di 97 euro): interessante a questo proposito è anche la graduatoria delle contravvenzioni procapite stilata sempre dalla Fondazione CIVICUM, che evidenzia per Bologna la terza posizione dopo Firenze e Roma.

Come le altre città molto impegnate sugli interventi di welfare (in primo luogo Trieste e Torino) Bologna presenta una spesa più contenuta della media negli interventi di carattere territoriale: è questa una conseguenza inevitabile dei vincoli di bilancio, che impongono priorità nell'allocazione delle risorse.

Naturalmente anche per questi interventi di carattere territoriale bisogna associare agli indicatori di spesa indicatori di servizio quantitativi e qualitativi, che permettano di giudicare la reale efficacia ed efficienza dell'intervento comunale.

Non sempre, e non necessariamente, ad una maggiore spesa corrisponde un migliore servizio: è questo un campo di indagine molto interessante, che i dati elaborati dalla Fondazione CIVICUM ancora non permettono di affrontare e che diventa decisivo per formulare adeguati giudizi sull'attività delle Amministrazioni.

3) L'autoamministrazione

La ricerca della Fondazione CIVICUM evidenzia anche il livello relativo comparato delle spese di autoamministrazione: con questa definizione si intendono le spese destinate alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo.

Bologna evidenzia per questa categoria di spese un valore procapite di 350 euro, che la colloca nella settima posizione della relativa graduatoria leggermente sotto la media dei Comuni analizzati. Al primo posto della graduatoria troviamo Napoli (546 euro per abitante), seguita da Firenze (495), Palermo (448) e Venezia (425).

Anche per questo parametro la nostra città evidenzia quindi una situazione di corretta gestione amministrativa, che destina a queste funzioni una quota contenuta del bilancio comunale.

4) La situazione patrimoniale

L'analisi della Fondazione CIVICUM prende infine in considerazione alcuni indicatori che fotografano la situazione patrimoniale dei Comuni oggetto di analisi.

In questa nota esaminiamo due parametri che hanno un particolare significato:

- le forme di debito, che evidenziano sempre con riferimento ai valori procapite la situazione complessiva dell'indebitamento delle Amministrazioni;
- gli indicatori di solidità patrimoniale, che analizzano i rapporti fra mezzi di terzi e mezzi propri e fra debito da finanziamento e mezzi propri.

Per quanto riguarda l'indebitamento complessivo Bologna presenta un valore procapite molto contenuto (1.317 euro per abitante), che la colloca fra i Comuni virtuosi nella parte finale della graduatoria seguita solo da Cagliari e Brescia.

Per comprendere pienamente il significato di questo dato è necessario analizzare i valori procapite di indebitamento delle città che aprono la graduatoria: Torino (con un dato di 5.781 euro), Milano (3.998 euro), Trieste (3.921 euro), Roma (3.132 euro) e Genova (2.724 euro).

Grazie anche alla politica di oculato ricorso al credito seguita dall'Amministrazione comunale in questo mandato la nostra città presenta un valore di indebitamento estremamente contenuto, testimoniato con grande eloquenza dai dati della ricerca della Fondazione CIVICUM.

Questo dato acquista inoltre ulteriore significato se si considera che nel corso del mandato amministrativo 2004-2009 l'Amministrazione Comunale ha comunque assicurato il finanziamento diretto di investimenti per oltre 400 milioni di euro.

Anche gli indicatori di solidità patrimoniale evidenziano l'ottima posizione di Bologna, che occupa il quarto posto (con un valore di 0,24) per quanto riguarda il rapporto tra mezzi di terzi e mezzi propri e il quinto posto (con un dato di 0,15) per quanto riguarda il rapporto tra debito da finanziamento e mezzi propri.

5) Considerazioni conclusive

L'interpretazione dei più significativi indicatori comparati forniti dalla ricerca della Fondazione CIVICUM ha permesso di delineare con chiarezza alcuni dati essenziali delle politiche di bilancio condotte da questa Amministrazione.

Come evidenziato in modo dettagliato la nostra città è collocata in posizioni di eccellenza a livello nazionale sui parametri decisivi (spesa complessiva per il welfare locale, indebitamento e solidità patrimoniale); tali posizioni sono state

confermate e accentuate negli ultimi anni pur in presenza di vincoli di bilancio sempre più stringenti, che penalizzano Bologna in modo particolare.

Nei prossimi mesi l'Amministrazione si impegna ad approfondire ulteriormente questa analisi comparata, estendendo il confronto anche agli altri Comuni italiani di dimensione superiore a 150.000 abitanti non considerati in questo studio della Fondazione CIVICUM (Catania, Verona, Messina, Padova, Taranto, Prato, Reggio Calabria, Modena, Parma, Reggio Emilia, Livorno, Foggia e Ravenna).

Questa estensione dell'analisi sarà possibile quando verranno resi noti sul sito del Ministero degli Interni i dati dei certificati di Conto consuntivo dell'anno 2007 relativi a questi Comuni: sarà così possibile ampliare il confronto ad altre significative realtà urbane, comprese anche alcune importanti città della nostra Regione.

Naturalmente è opportuno precisare che questa comparazione tra Amministrazioni basata esclusivamente su dati di bilancio fornisce significative indicazioni, ma non consente di rispondere ad altre domande ugualmente importanti.

I dati di bilancio permettono infatti di esaminare come ogni Comune acquisisce le proprie risorse e quali sono le politiche cui sono destinate queste disponibilità; è inoltre possibile determinare la quota di risorse destinata alla gestione interna e il grado di indebitamento e solidità patrimoniale del Comune.

Come evidenzia anche la Fondazione CIVICUM questi dati non consentono però di determinare pienamente quali sono i risultati ottenuti dalle politiche pubbliche, quale è l'efficienza della spesa nei servizi e quale è l'avanzamento dei grandi progetti infrastrutturali.

Per rispondere a queste esigenze la nostra Amministrazione ha avviato da tempo un progetto di controllo strategico, che appare ormai consolidato e i cui risultati sono a disposizione della collettività locale e di tutti i soggetti interessati.

Sul sito dedicato a questo progetto denominato "Come cambia Bologna", presente sulla rete civica IPERBOLE, vengono infatti documentati con un riferimento territoriale disaggregato per i nove quartieri cittadini:

- tutti i processi di trasformazione territoriale realizzati, promossi o coordinati dall'Amministrazione Comunale nel mandato amministrativo 2004-2009;
- tutti i servizi e le opportunità nel campo educativo, scolastico, sociale, assistenziale, culturale, sportivo e ricreativo messi a disposizione dei cittadini e delle famiglie bolognesi dall'Amministrazione sempre nel corso dell'attuale mandato.

Il sito è disponibile da gennaio 2008 ed è stato progressivamente aggiornato ed arricchito: nello scorso anno oltre 25.000 cittadini lo hanno consultato per informarsi sui risultati dell'azione amministrativa, resi disponibili con rappresentazioni cartografiche e report tematici facilmente comprensibili.

I materiali elaborati sono stati inoltre diffusi negli incontri svolti con la partecipazione del Sindaco in ciascuno dei nove quartieri cittadini nei mesi di settembre, ottobre e novembre 2008, dedicati ad un consuntivo dell'attività di mandato; sono stati infine realizzati per ogni quartiere opuscoli e pannelli informativi.

Nei primi mesi del 2009 questi documenti verranno ulteriormente aggiornati, per offrire alla collettività locale un'informazione completa e dettagliata sui principali risultati dell'attività amministrativa riferiti all'intero mandato 2004-2009.

Partecipando attivamente alla ricerca della Fondazione CIVICUM e implementando questa significativa esperienza di controllo strategico denominata "Come cambia Bologna" l'Amministrazione Comunale ha dimostrato concretamente il proprio impegno sul versante della trasparenza dei risultati dell'azione amministrativa.

Riteniamo che la nostra città occupi in Italia una posizione di eccellenza anche in un'ideale graduatoria relativa al complesso delle attività poste in essere per assicurare ai cittadini un'adeguata informazione (che vanno ben oltre i tradizionali documenti di bilancio esaminati in alcune ricerche).

Nei prossimi mesi ci confronteremo anche su questo aspetto con alcune esperienze internazionali molto avanzate, per migliorare ulteriormente anche questo importante aspetto della nostra attività a cui abbiamo dedicato in questi anni una particolare attenzione.

L'elaborazione e l'analisi dei dati della ricerca della Fondazione CIVICUM sono state curate da un gruppo di lavoro del Settore Programmazione, Controlli e Statistica coordinato da Gianluigi Bovini (Direttore del Settore) e composto da Tiziana Alessi, Franco Chiarini, Raffaella Corsini e Patrizia Troni.
--