



CIVICVM

CITTADINI E ISTITUZIONI INSIEME
PER UNO STATO PIÙ EFFICIENTE

Rapporto Civicum Comune di Bologna

a cura di

Marika Arena, Giovanni Azzone, Tommaso Palermo



POLITECNICO
DI MILANO

Sponsor_



UNINDUSTRIA BOLOGNA

API ASSOCIAZIONE
PICCOLE E MEDIE
INDUSTRIE DELLA PROVINCIA
DI BOLOGNA

CONFINDUSTRIA BOLOGNA

Edizione 2009

Questo Rapporto è stato reso possibile dalla collaborazione di tutti i Comuni che hanno partecipato alla ricerca.

Vogliamo sottolineare il merito del Comune di Bologna che ha accettato di farsi misurare da un ente terzo come Civicum/Politecnico senza imporre alcun vincolo al giudizio.



Ringraziamo gli *sponsor*: Legacoop Bologna e Unindustria Bologna.

- Il rapporto Civicum-Politecnico di Milano sul Comune di Bologna ha l'obiettivo di sintetizzare le principali informazioni contenute nel rendiconto del Comune
- Per rendere tali informazioni più “significative” per il cittadino, in particolare:
 - Le informazioni vengono articolare per “politiche”, in modo da comprendere le risorse realmente destinate a ogni politica comunale;
 - I valori vengono comparati con quelli delle principali realtà nazionali, in modo da cogliere le specificità bolognesi;
 - Per quattro aree specifiche (servizi all'infanzia, servizi agli anziani, trasporto pubblico locale e viabilità, sicurezza) i dati di spesa vengono messi in relazione con le caratteristiche dei servizi effettivamente erogati, anch'esse espresse in termini comparati con altre realtà comunali in particolare quelle caratterizzati da “vicinanza” geografica e omogeneità dimensionale.

Le entrate

Il finanziamento di un Comune è composto da tre grandi voci, le entrate tributarie, quelle dovute a trasferimenti da altri livelli di governo (Stato e Regione) e quelle legate alla capacità di valorizzare beni e servizi dell'ente.

Il Comune di Bologna presenta entrate sostanzialmente allineate alla media nazionale. Questo dato complessivo è il risultato di risultati differenti sulle singole componenti. In particolare:

- l'imposizione fiscale di Bologna è superiore alla media nazionale (718 € / abitante rispetto a 558 € / abitante);
- i trasferimenti dallo Stato sono inferiori alla media (303 €/abitante rispetto a 465 €/abitante): Bologna è infatti tra i Comuni Italiani che ricevono meno trasferimenti;
- il Comune ha una buona capacità di gestione di beni e servizi, tra le più alte tra le città analizzate. Le entrate extra-tributarie ammontano a 378 €/abitante rispetto a un dato medio di 323 €/abitante. Inoltre, Bologna è il terzo comune italiano per contravvenzioni.

Sul fronte delle entrate in conto capitale, si rileva che i trasferimenti da parte dello Stato (23 milioni di euro) sono circa la metà della media nazionale (52 €/abitante), analogamente sono più ridotti rispetto alla media nazionale anche i trasferimenti dalla regione e da altri enti pubblici (78 €/abitante rispetto a 104 €/abitante).

Infine è interessante sottolineare che le alienazioni sono grosso modo allineate alla media nazionale (47 €/abitante rispetto a 53 €/abitante nel resto di Italia) ma circa il 30% inferiori ai Comuni del Nord Italia (65€/abitante).

In definitiva, si può concludere che la composizione delle entrate comunali di Bologna è fortemente sbilanciata. Il valore molto modesto dei trasferimenti dallo Stato, in particolare, viene compensato da una imposizione definita dal comune ai livelli più alti in Italia. Peraltro, volendo mantenere l'attuale livello di servizio, questa politica appare "obbligata", poiché la valorizzazione dei beni e dei servizi è già molto superiore alla media nazionale (ulteriori aumenti delle tariffe non risulterebbero quindi agevoli).

Le spese

Il 2007 ha segnato un leggero aumento della spesa complessiva, che è cresciuta di sette punti percentuale; tuttavia questo aumento ha interessato sostanzialmente le spese correnti, che sono aumentate del 7% mentre gli investimenti sono rimasti pressoché costanti.

Le politiche a cui il Comune di Bologna destina le proprie risorse in misura molto superiore rispetto alla media nazionale sono quelle relative alla funzione **sociale, istruzione pubblica, polizia locale e cultura**.

La funzione **sociale** assorbe circa il 22% della spesa corrente del Comune di Bologna e la spesa pro-capite risulta essere il 34% superiore alla media nazionale (294 €/abitante rispetto a 220 €/abitante). Circa il 46% di queste risorse è dedicato al servizio di assistenza e beneficenza. In particolare, ogni bolognese, attraverso il proprio Comune dona 135 € all'anno in assistenza e beneficenza e servizi alla persona. Tale importo è superiore alla media nazionale (118 €/abitante) anche se lontano dal valore massimo (465 €/abitante). Complessivamente circa 50 milioni annui vengono dedicati ai più bisognosi. Il Comune ha poi una spesa procapite superiore alla media nazionale anche per asili nido (97 €/abitante rispetto a 64 €/abitante) e prevenzione e riabilitazione (58 €/abitante).

Considerando invece, la spesa in conto capitale, si evidenzia che gli investimenti nella funzione sociale sono inferiori alla media nazionale, con una sola eccezione, rappresentata dagli investimenti per gli asili nido (2,7 €/abitante rispetto alla media nazionale di 2,1€ abitante).

La spesa di Bologna è superiore alla media nazionale anche per l'**istruzione**; questa funzione assorbe circa il 14% della spesa corrente del Comune. In particolare, Bologna, spende più della media per la scuola materna, assistenza, trasporto e refezione scolastica e istruzione secondaria superiore. La spesa corrente complessiva ammonta a 70 milioni di euro (pari a 187 €/abitante). Gli investimenti su questa funzione sono invece allineati alla media nazionale.

La terza funzione per cui Bologna ha una spesa corrente superiore alla media è la **polizia locale**, che assorbe circa il 7% della spesa corrente del Comune. Considerando il procapite, la spesa di Bologna è circa il 37% superiore rispetto alla media degli altri comuni analizzati (97 €/abitante rispetto a 71 €/abitante nel resto di Italia). Questo dato risulta più elevato rispetto ai Comuni di dimensioni comparabili (82 €/abitante) e alle altre città del Nord Italia (79 €/abitante).

Infine, Bologna spende di più per la gestione corrente dei suoi **musei, biblioteche e teatri** (75 €/abitante) rispetto agli altri Comuni italiani (45 €/abitante), anche se gli investimenti sono inferiore alla media nazionale con 7 €/abitante rispetto a 17 €/abitante nel resto di Italia.

Altre due funzioni particolarmente rilevanti, anche se con una spesa procapite inferiore alla media nazionale, sono territorio e ambiente e viabilità e trasporti.

La funzione **territorio e ambiente** assorbe circa il 17% delle risorse del Comune, con una spesa procapite di 231 €/abitante (rispetto alla media di 248 €/abitante). Il 68% di queste risorse sono dedicate al servizio di smaltimento rifiuti (157€/abitante) e un altro 12% è impiegato per la gestione e la tutela dei parchi e dell'ambiente (29€/abitante). Gli investimenti in territorio e ambiente assorbono complessivamente il 5% delle spese in conto capitale e sono significativamente inferiori alla media nazionale (13 €/abitante rispetto a 70 €/abitante nel resto di Italia). Per essere allineato alla media, il Comune dovrebbe investire in questa funzione oltre cinque volte il livello attuale degli investimenti.

Le spese correnti connesse alla **viabilità** assorbono un altro 6% di risorse comunali. Complessivamente il Comune spende per la viabilità 76€/abitante rispetto a 129 €/abitante nel resto di Italia. La circolazione stradale e i servizi connessi sono la voce su cui il Comune spende di più: 19 milioni di euro all'anno (si fa riferimento esclusivamente alle spese sostenute dal Comune, senza includere quanto speso e investito dalle Partecipate), pari a 51 €/abitante; mentre sono significativamente inferiori le spese per illuminazione pubblica e trasporti pubblici locali (rispettivamente 17€/abitante e 9 €/abitante). Anche gli investimenti sono leggermente inferiori alla media nazionale (106 € / abitante rispetto a 117 €/ abitante), pur essendo questa la prima voce di investimento del Comune. La Viabilità infatti assorbe il 44% delle spese in conto capitale del comune di Bologna.

Infine, le spese di **auto-amministrazione** ammontano a 130 milioni di euro all'anno, pari a 350 €/abitante. L'incidenza percentuale delle spese di auto-amministrazione sul totale della spesa corrente è inferiore alla media nazionale (26% rispetto al 27%). Tuttavia se il comune riuscisse ad allineare tale incidenza ai valori minimi rilevati (21%) potrebbe ottenere dei risparmi per 25 milioni di euro, avendo quindi la possibilità di dedicare tali risorse a servizi per i cittadini. L'auto-amministrazione è anche la seconda voce di investimento per il Comune di Bologna: circa il 38% degli investimenti si sono concentrati su questo settore, con valori per abitante circa il 20% superiori alla media nazionale.

La qualità e l'efficienza nella gestione dei servizi

Tutti i servizi pubblici dovrebbero essere pubblicamente monitorati e confrontati per verificarne efficienza ed efficacia, Civicum per il momento ne ha messo sotto osservazione quattro tra i più importanti. Ci auguriamo che in un futuro prossimo ciò sia fatto direttamente dalla Pubblica Amministrazione.

La qualità e l'efficienza nella gestione dei servizi erogati dal Comune di Bologna sono in generale allineate alla media nazionale, con una punta di “eccellenza” nell'area asili nido. Nel seguito si entra nel merito delle singole aree analizzate.

- Anche se le politiche per gli **anziani** costituiscono una priorità importante per il Comune di Bologna, i risultati sinora ottenuti appaiono sostanzialmente allineati alla media nazionale. Dai risultati riguardanti l'estensione di alcuni dei servizi monitorati emerge un quadro contrastante: da un lato il comune di Bologna si posiziona ampiamente sopra la media per alcuni servizi (es. assistenza domiciliare); dall'altro il comune si pone al di sotto la media per quanto riguarda altri servizi (es. teleassistenza e residenzialità). Più in generale, il confronto con altre realtà della medesima dimensione e/o localizzazione pone il comune di Bologna in una posizione al più intermedia.

- Dal risultato riguardante la spesa per residente (0-3 anni), si può notare come la politica degli **asili nido** sia una delle priorità per il Comune di Bologna. Inoltre, in un periodo caratterizzato da una significativa crescita della natalità, il comune di Bologna ha: (1) il maggior numero di posti disponibili rispetto ai bambini tra 0 e 3 anni, con valori prossimi al 30% indicato come target dalla UE; (2) uno dei più elevati tassi di soddisfazione delle domande presentate. A fronte di tale estensione del servizio, anche l'efficienza nella gestione appare superiore alla media nazionale.
- Dai dati disponibili, risulta che il Comune di Bologna spende per la **sicurezza** oltre il 35% in più rispetto alla media nazionale. I risultati, tuttavia, appaiono sostanzialmente allineati alla media nazionale, sia in termini di presidio del territorio sia in termini di episodi criminali. Da sottolineare la produttività della polizia locale nell'attività sanzionatoria, il cui valore per abitante è il più elevato tra i Comuni analizzati. A questo proposito, è utile ricordare la possibile presenza di supporti tecnologici quali per esempio telecamere poste in prossimità di zone ad accesso limitato.

In ogni caso, è chiaro che i risultati ottenuti nell'area sicurezza dipendono da una pluralità di fattori oltre alle azioni implementate dal Comune e per una più completa comprensione della materia sarebbe opportuno avere la rilevazione di indicatori di costi, qualità ed efficienza anche da parte di Polizia e Carabinieri.

- Le prestazioni nell'area **Trasporti e Viabilità** sono sostanzialmente allineate a quelle riscontrate mediamente negli altri comuni analizzati. Considerando le aggregazioni per dimensione e localizzazione dei comuni, si può notare come l'offerta di trasporto sia più capillare, mentre la domanda di trasporto sia minore. Le misure di accessibilità e qualità del servizio sono allineate ai valori della media nazionale, anche se il costo per il cittadino di un servizio base quale il trasporto pubblico urbano (biglietto singolo) è maggiore rispetto agli altri comuni.

L'equilibrio finanziario e patrimoniale

Il 2007 ha segnato un certo incremento dell'attivo patrimoniale del Comune (circa 238 €/abitante). Sulla base dei dati di bilancio il livello di indebitamento appare piuttosto limitato e ben bilanciato dal patrimonio del Comune: il rapporto mezzi di terzi su mezzi propri è infatti tra i più bassi tra i Comuni analizzati (0,24).

- Le entrate pag. 20
- Le entrate correnti pag. 24
- Le entrate determinate centralmente pag. 28
- Le entrate determinate dai comuni pag. 31
- Le entrate in conto capitale pag. 38
- I trasferimenti complessivi pag. 42
- Le spese pag. 46
- Il conto del patrimonio e l'indebitamento pag. 84
- Focus pag. 91
- Focus Anziani pag. 92
- Focus Asili nido pag. 99
- Focus Sicurezza urbana pag. 105
- Focus Trasporti e viabilità pag. 112

ENTRATE	2007	2006	VARIAZIONE %
Entrate tributarie	267	329	-19%
Trasferimenti e contributi correnti	113	44	158%
Entrate extratributarie	141	120	18%
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione crediti (1)	78	53	47%
Entrate nette da accensione prestiti (2)	-11	11	-194%
TOTALE ENTRATE	588	557	6%

SPESE	2007	2006	VARIAZIONE %
Spese correnti	502	471	7%
Spese in conto capitale (3)	90	90	0%
TOTALE USCITE	592	561	6%

Avanzo/Disavanzo di amm.ne (ENTRATE - USCITE)	-4	-4	-1%
--	-----------	-----------	------------

(1) Depurate dalle entrate derivanti da riscossione crediti

(2) Entrate da prestiti al netto delle Spese per rimborso prestiti

(3) Depurate dalle voci di spesa per concessioni di crediti e anticipazioni

ENTRATE	2007	2006	VARIAZIONE %
Entrate tributarie	718	884	-19%
Trasferimenti e contributi correnti	303	118	158%
Entrate extratributarie	378	321	18%
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione crediti (1)	211	143	47%
Entrate nette da accensione prestiti (2)	-29	31	-194%
TOTALE ENTRATE	1581	1497	6%

SPESE	2006	2006	VARIAZIONE %
Spese correnti	1350	1264	7%
Spese in conto capitale (3)	242	243	0%
TOTALE USCITE	1591	1507	6%

Avanzo/Disavanzo di amm.ne (ENTRATE - USCITE)	-10	-11	-1%
--	------------	------------	------------

(1) Depurate dalle entrate derivanti da riscossione crediti

(2) Entrate da prestiti al netto delle Spese per rimborso prestiti

(3) Depurate dalle voci di spesa per concessioni di crediti e anticipazioni