

CITTA' DI
VENEZIA



ASSESSORATO MUNICIPALITÀ E DECENTRAMENTO

Luglio 2013

RUOLO DELLE MUNICIPALITA' IN UNA PROSPETTIVA METROPOLITANA

Documento di lavoro

Nella prospettiva di istituzione della Città Metropolitana di Venezia la lunga esperienza del decentramento a Venezia, assume particolare rilievo: le funzioni delle Municipalità ed i servizi riferiti agli specifici territori vanno analizzati ed organizzati in uno scenario più ampio e per molti versi inedito.

Come avvio di questo percorso si è posto l'ascolto dei sei Presidenti e dei sei Direttori delle Municipalità (avvenuto fra il 6 e il 20 giugno 2013) e delle note e della documentazione da loro inviata.

Sintesi dell'incidenza pro capite dei costi delle Municipalità

Alla sintesi di quanto emerso nell'ascolto, si affianca una prima "Presunzione costi delle Municipalità pro capite", costruita sulla base dei dati dell'esercizio finanziario 2013 (reperibile nella rete Intranet del Comune), comprensiva di entrate e spese correnti e spese di personale delle singole Municipalità. Essa costituisce una base informativa utile per capire l'incidenza dei costi *di struttura*, complessivi e pro capite, rispetto al ruolo svolto dalle Municipalità.

I dati più rilevanti possono essere così riassunti:

- il costo complessivo medio delle Municipalità per abitante/ anno è di **147 euro**;
- di questi, 103 euro per abitante/anno sono dovuti agli stipendi (e oneri correlati) per il personale adibito prevalentemente a servizi diretti alle persone (maestre, assistenti sociali, bibliotecari, addetti alle manutenzioni, ecc.);
- a questi vanno aggiunti 16,6 euro per abitante/anno per la spesa del personale della direzione servizi amministrativi e 3,9 per costi degli organi politici e di direzione;
- (solo) 23 euro per abitante/anno sono invece a disposizione per le attività (manutenzioni, attività scolastiche, servizi culturali, assistenza a minori o adulti con disagi, ecc.).

Si ricorda, naturalmente, che il tipo di servizi erogati ai cittadini dei diversi territori, è per definizione "ad intensità di personale" (assistenza, istruzione) ed è dunque legittimo attendersi che il maggior impegno riguardi il costo degli addetti.

Va rilevato che questi costi medi per abitante/anno variano tendenzialmente in relazione al numero di abitanti: le Municipalità più piccole sono più costose (es. Lido e Marghera) e le più grandi meno costose (es. Mestre Carpenedo). Un prevedibile *effetto scala*, con qualche eccezione.

Di qualche interesse è anche l'analisi comparativa dei rapporti di spesa fra i vari capitoli.

Da questi dati, in estrema sintesi, risulta che il costo pro capite delle Municipalità per il cittadino del Comune di Venezia **non pare particolarmente impegnativo rispetto alla tipologia, quantità e qualità dei servizi erogati**; molti di questi servizi dovrebbero comunque essere erogati a carico del Comune. Ciò non vuol dire che non possa e non debba essere migliorata la distribuzione della spesa in relazione ad una priorità di funzioni, all'organizzazione del personale, ai bisogni della comunità servita.

Ad esempio la cifra media di 23 euro per abitante/anno (su 147 totali) legata ad *investimenti* diretti per attività di manutenzione, opere, interventi, materiali o per finanziamenti diretti (i *buoni*, i contributi) o per eventi/iniziativa potrebbe risultare bassa rispetto alle potenzialità delle Municipalità in termini di organizzazione, personale e capacità realizzativa e di controllo, oltre che per la delicatezza rispetto alle attese dei singoli cittadini. La presunzione dei costi offre importanti riflessioni, dando loro una dimensione assoluta (oltre 39 milioni di euro) e relativa (procapite e per distinta Municipalità), che aiuta a ragionare sull'attuale funzionamento delle strutture, sul rapporto tra struttura e cittadini (su servizi *delicati*), sul potenziale che si svilupperà quando le funzioni accentrate saranno ancor più *distanti* con la dimensione metropolitana.

Criticità segnalate sul ruolo e funzionamento delle Municipalità

- Perdita di autorevolezza degli amministratori nei confronti dei cittadini;
- Percezione di una critica diffusa per il fatto che *le Municipalità vengono considerate più un costo che una risorsa*;
- Difficoltà nei rapporti con l'amministrazione centrale con allungamento delle filiere decisionali e allungamento dei tempi operativi e scarso coinvolgimento nelle scelte che coinvolgono il territorio specifico;
- Perdita di efficacia dell'azione di manutenzione (minuta) del territorio (scuole e asili, strade, servizi sociali, attività culturali e sportive) o per perdita di funzioni o per finanziamenti carenti. Funziona male la filiera: segnalazione, intervento, controllo. Il solo controllo e segnalazione sembra avere scarsa efficacia.
- Manca un ruolo di coordinamento fra le Municipalità che va pensato sia a livello politico che tecnico (ricerca soluzioni comuni, erogazione più omogenea dei servizi, riconoscimento delle tipicità, semplificazione, ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie):
- Va verificato, mediante analisi operative ed economiche, il vantaggio di uno strisciante processo di accentramento di funzioni e personale, che da qualche tempo si sta verificando;
- Attenzione va posta anche sul rapporto fra Municipalità e Società controllate;
- Possibili realtà di duplicazione di funzioni fra Municipalità e Comune vanno valutate nelle due direzioni e la scelta deve essere attuata in funzione di una maggiore efficienza ed efficacia rispetto al servizio al cittadino oltre che ai costi.
- Più in generale vanno discussi e riadattati alle nuove prospettive i protocolli che definiscono compiti e funzioni delle Municipalità (ad es. servizi demografici, funzionalità del global service, affidi di minori, burocratizzazione o autonomia decisionale, ecc.).

Considerazioni per un dibattito sulle prospettive delle Municipalità

- La perdita di ruolo e di efficacia nei servizi erogati dalle Municipalità può accentuare nei cittadini un distacco dal ruolo della politica e della amministrazione pubblica, oltre a convincimenti di tipo separatista.
- Nel percorso che dovrebbe portare alla Città Metropolitana una divisione del Comune di Venezia in più Comuni farebbe perdere a Venezia il suo ruolo di leadership e di traino, rispetto alle altre città.
- Le Municipalità se ben governate, organizzate e proiettate sul "servizio al cittadino" possono rappresentare una forma di governo del territorio idonea a soddisfare i bisogni in termini di servizi e di partecipazione dei nostri cittadini, anche in una prospettiva Metropolitana.
- Esistono ampi margini per proseguire e affinare il dibattito e le decisioni sul ruolo del decentramento nel nostro Comune, anche immaginando forme di architettura di governo più moderne, democratiche ed efficienti.

AVVERTENZE PER L'USO DELLA PRESENTE BOZZA

Le tabelle che seguono sono state elaborate sulla base dei Documenti di Bilancio di Previsione anno 2013, desunte dal sito Intranet del Comune di Venezia, in luglio 2013.

Si considerino le elaborazioni come una **prima presunzione orientativa**, per uso esclusivo del dibattito interno alla Amministrazione Comunale, Municipalità e Commissioni e si invita quindi a non divulgare queste note, prima della approvazione definitiva del Bilancio di Previsione 2013.

Si ringrazia anticipatamente per qualunque precisazione ed eventuale integrazione o correzione venga fatta, in sede di confronto e di utilizzo di questa documentazione, al fine di completarne la versione definitiva e divulgabile.

PRESUNZIONE COSTI DELLE MUNICIPALITÀ PRO CAPITE

Il documento analizzato verrà allegato al Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2013. Esso consta di un dettaglio entrate e spese correnti e di un dettaglio spese di personale.

Il bilancio relativo alle Municipalità del Comune di Venezia può essere suddiviso in:

- una parte concernente entrate e spese proprie della Direzione amministrativa (Direzione e servizi amministrativi):
 - SPESE:
 - materiale di consumo per funzionamento uffici;
 - indennità organi istituzionali;
 - servizi di pulizia delle sedi;
 - spese vigilanza – anti intrusione edifici municipali;
 - noleggio e locazione beni immobili;
 - premi assicurativi contro i danni.
 - ENTRATE
 - concessioni in uso di palestre scolastiche;
 - concessione in uso di beni immobili;
 - rimborsi vari

- una parte concernente le spese sostenute per l'effettiva erogazione dei servizi alla comunità:
 - acquisto materiale edile per manutenzione ordinaria di strade ed edifici, premi assicurativi contro i danni.
 - servizi scolastici: acquisto materiale didattico, igienico sanitario, medicinali, servizi di pulizia delle scuole, piccole riparazioni, manutenzione ordinaria scuole.
 - servizi culturali e attività ricreative: centri estivi, progetti scolastici, acquisti di libri, riviste, spese di rappresentanza, organizzazione eventi, contributi a soggetti privati per realizzazione di iniziative a carattere sportivo, culturale, ricreativo.
 - servizi sociali: interventi assistenziali (erogazione buoni), socio - assistenziali, quali accoglienza e ospitalità minori in comunità o famiglie, contributi al reddito, contributi minimo vitale, contributi contro il disagio di minori e adulti.

A queste voci vanno aggiunte le spese del personale (retribuzioni in denaro, contributi sociali a carico dell'ente, irap), sia amministrativo, ovvero impiegato presso gli uffici di direzione, che occupato nell'espletamento diretto delle funzioni (maestre, assistenti sociali, addetti alle manutenzioni, bibliotecari, ecc.).

La popolazione residente nel Comune di Venezia, mese giugno 2012, è così ripartita:

POPOLAZIONE RESIDENTE NEL MESE DI GIUGNO 2012		
Municipalità	Venezia-Murano-Burano	66.934
Municipalità	Lido-Pellestrina	21.185
Municipalità	Favaro-Veneto	23.948
Municipalità	Mestre-Carpenedo	89.376
Municipalità	Chirignago-Zelarino	39.410
Municipalità	Marghera	28.957
Comune		269.810

Fonte: Comune di Venezia - Servizio Statistica e Ricerca. Estratto.

PRESUNZIONE SPESA MUNICIPALITA'							
	A	B	C	D	E	F	
MUNICIPALITA'	SPESA TOTALE in € (1)	SPESA PERSONALE in € (2)	SPESA PERSONALE DIR. SERV. AMM.VI in € (3)	SPESA PERSONALE SERVIZI in €	SPESA DIREZ. E SERVIZI AMM.VI in €	SPESA PER SERVIZI in €	Popolazione residente
	(B+E+F)	(C+D)	(B-D)	(B-C)	(A-B-F)	(A-B-E)	
Municipalità Lido Pellestrina	4.483.692,00	3.898.305,00	725.040,00	3.173.265,00	115.566,00	469.821,00	21.185
Municipalità Marghera	6.198.794,37	4.925.634,00	644.383,00	4.281.251,00	245.839,36	1.027.321,01	28.957
Municipalità Favaro Veneto	3.025.822,63	2.284.133,00	586.947,00	1.697.186,00	93.777,98	647.911,65	23.948
Municipalità Venezia Murano Burano	10.172.279,02	8.266.814,00	804.266,00	7.462.548,00	209.867,02	1.695.598,00	66.934
Municipalità Mestre Carpenedo	8.808.000,60	7.111.242,00	1.014.666,00	6.096.576,00	270.523,02	1.426.235,58	89.376
Municipalità Chirignago- Zelarino	6.889.028,82	5.844.965,00	715.051,00	5.129.914,00	129.454,00	914.609,82	39.410
Totale	39.577.617,44	32.331.093,00	4.490.353,00	27.840.740,00	1.065.027,38	6.181.497,06	269.810
(1) La colonna "Spesa totale" comprende spesa per direzione e servizi amm.vi e suo personale e spesa per i servizi e loro personale, al lordo delle entrate.							
(2) La colonna "Spesa personale" comprende la spesa per il personale della direzione e servizi amm.vi e la spesa per il personale dei servizi.							
(3) La colonna "Spesa personale direzione e servizi amm.vi" comprende la sola spesa riferita alla direzione e servizi amm.vi. (La spesa di € 4.490.353,00 è inclusa nella spesa di € 32.331.093,00)							
(4) La colonna "Spesa personale servizi" comprende la sola spesa riferita ai servizi. (La spesa di € 27.840.740,00 è inclusa nella spesa di € 32.331.093,00)							
	Spesa pro capite in €	Spesa pro capite in €	Spesa pro capite in €	Spesa pro capite in €	Spesa pro capite in €	Spesa pro capite in €	
	146,69	119,83	16,64	103,19	3,95	22,91	
Fonte: documenti Bilancio previsione anno 2013 – sito intranet Comune di Venezia							

SPESA TOTALE

1. Si sono sommate, al lordo delle entrate,
 - ❖ le spese di direzione e servizi amministrativi;
 - ❖ le spese per servizi,di cui alle tabelle A),
 - ❖ le spese relative al personale,di cui all'allegato B).
2. Calcolo della spesa totale pro capite sulla base della popolazione residente in ciascuna Municipalità.

SPESA PERSONALE

1. Si è calcolata la spesa per il personale:
 - ❖ appartenente alla direzione e servizi amministrativi
 - ❖ appartenente ai servizi.
2. Calcolo della spesa personale pro capite sulla base della popolazione residente in ciascuna Municipalità.

SPESA PERSONALE DIR. E SERV. AMM.VI

1. Si è dedotta dalla spesa personale, la spesa personale per servizi.
2. Calcolo della spesa personale dir. e servizi amministrativi pro capite sulla base della popolazione residente in ciascuna Municipalità.

SPESA PERSONALE SERVIZI

1. Si è dedotta dalla spesa personale, la spesa personale direzione e servizi amministrativi
2. Calcolo della spesa personale servizi pro capite sulla base della popolazione residente in ciascuna Municipalità.

SPESA DIREZIONE E SERVIZI AMM.VI

1. Calcolo della spesa direzione e servizi amministrativi pro capite sulla base della popolazione residente in ciascuna Municipalità

SPESA PER SERVIZI

1. somma delle spese per servizi.
2. Calcolo della spesa per servizi pro capite sulla base della popolazione residente in ciascuna Municipalità

MUNICIPALITÀ LIDO PELLESTRINA - 1

○ Spesa totale	€ 4.483.692,00
Spesa pro capite	€ 211,64
○ Spesa personale	€ 3.898.305,00
Spesa pro capite	€ 184,01
○ Spesa personale direzione e servizi amm.vi	€ 725.040,00*
Spesa pro capite	€ 34,22
○ Spesa personale servizi	€ 3.173.265,00
Spesa pro capite	€ 149,79
○ Spesa direzione e servizi amm.vi	€ 115.566,00
Spesa pro capite	€ 5,46
○ Spesa per servizi	€ 469.821,00
Spesa pro capite	€ 22,18

MUNICIPALITÀ MARGHERA - 2

○ Spesa totale	€ 6.198.794,37
Spesa pro capite	€ 214,07
○ Spesa personale	€ 4.925.634,00
Spesa pro capite	€ 170,10

○ Spesa personale direzione e servizi amm.vi	€ 644.383,00*
Spesa pro capite	€ 22,25
○ Spesa personale servizi	€ 4.281.251,00
Spesa pro capite	€ 147,85
○ Spesa direzione e servizi amm.vi	€ 245.839,36
Spesa pro capite	€ 8,49
○ Spesa per servizi	€ 1.027.321,01
Spesa pro capite	€ 35,48

MUNICIPALITA' FAVARO -3

○ Spesa totale	€ 3.025.822,63
Spesa pro capite	€ 126,35
○ Spesa personale	€ 2.284.133,00
Spesa pro capite	€ 95,38
○ Spesa personale direzione e servizi amm.vi	€ 586.947,00*
Spesa pro capite	€ 24,51
○ Spesa personale servizi	€ 1.697.186,00
Spesa pro capite	€ 70,87
○ Spesa direzione e servizi amm.vi	€ 93.777,98
Spesa pro capite	€ 3,92
○ Spesa per servizi	€ 647.911,65
Spesa pro capite	€ 27,05

MUNICIPALITA' VENEZIA MURANO BURANO - 4

○ Spesa totale	€ 10.172.279,02
Spesa pro capite	€ 151,97
○ Spesa personale	€ 8.266.814,00
Spesa pro capite	€ 123,51
○ Spesa personale direzione e servizi amm.vi	€ 804.266,00*
Spesa pro capite	€ 12,02
○ Spesa personale servizi	€ 7.462.548,00
Spesa pro capite	€ 111,49
○ Spesa direzione e servizi amm.vi	€ 209.867,02
Spesa pro capite	€ 3,14
○ Spesa per servizi	€ 1.695.598,00
Spesa pro capite	€ 25,33

MUNICIPALITA' MESTRE CARPENEDO - 5

○ Spesa totale	€ 8.808.000,60
Spesa pro capite	€ 98,55
○ Spesa personale	€ 7.111.242,00
Spesa pro capite	€ 79,57

○ Spesa personale direzione e servizi amm.vi	€ 1.014.666,00*
Spesa pro capite	€ 11,35
○ Spesa personale servizi	€ 6.096.576,00
Spesa pro capite	€ 68,21
○ Spesa direzione e servizi amm.vi	€ 270.523,02
Spesa pro capite	€ 3,03
○ Spesa per servizi	€ 1.426.235,58
Spesa pro capite	€ 15,96

MUNICIPALITÀ CHIRIGNAGO ZELARINO -6

○ Spesa totale	€ 6.889.028,82
Spesa pro capite	€ 174,80
○ Spesa personale	€ 5.844.965,00
Spesa pro capite	€ 148,31
○ Spesa personale direzione e servizi amm.vi	€ 715.051,00*
Spesa pro capite	€ 18,14
○ Spesa personale servizi	€ 5.129.914,00
Spesa pro capite	€ 130,17
○ Spesa direzione e servizi amm.vi	€ 129.454,00
Spesa pro capite	€ 3,28
○ Spesa per servizi	€ 914.609,82
Spesa pro capite	€ 23,21

* Si valuti che se si ipotizza la chiusura delle Direzioni Municipalità, l'organico rimarrebbe comunque una spesa per l'Amministrazione. (riorganizzazione strutturale degli apparati amministrativi).

Fonte: documenti Bilancio previsione anno 2013 – sito intranet Comune di Venezia

Il rapporto tra spesa complessiva per abitante di Municipalità e popolazione di Municipalità dimostra che ad una popolazione numericamente maggiore corrisponde una spesa pro capite minore.