



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO TRIBUTI E PROGRAMMAZIONE

L'approvazione del Conto consuntivo, oltre all'elemento amministrativo-formale, rappresenta il momento in cui il Comune di Torino fotografa un quadro di dati qualitativi in un contesto economico di quadro che interessa tanto la realtà locale, quanto i riferimenti complessivi della prospettiva della finanza pubblica italiana nel contesto europeo.

Il 2005 è stato, per la nostra amministrazione, un anno di grande importanza: è stato l'anno in cui si sono concretizzate buona parte delle opere olimpiche o connesse all'evento, in cui la capacità del nostro ente di affrontare con slancio questa fase si è dimostrata appieno; ed in sintesi, col senno di poi, è stato l'anno decisivo per la positiva realizzazione delle olimpiadi invernali del 2006. Il rendiconto è lo specchio di queste considerazioni introduttive.

L'avanzo di amministrazione 2005 ammonta a euro 27.201.575,34 di cui 2.059.527,71 vincolati. Resta positivo il saldo economico (+2) con un avanzo di competenza di 15 Mln di euro. Nel complesso sono aumentate le entrate tributarie con particolare riferimento alla Tarsu e si è verificato un calo dei trasferimenti del 3,87 % ; sul fronte della spesa si rileva un incremento della spesa corrente del 3,52% per effetto della spesa del personale, e un decremento del titolo III della spesa, ovvero per rimborso quote capitale mutui.

Va segnalato che il nostro Comune ha rispettato nel 2005 ogni previsione in tema di patto di stabilità, sia intermini di cassa che di competenza.

Un dato significativo, ma che deve essere oggetto di costante monitoraggio, è l'andamento del debito: siamo di fronte ad un trend crescente dell'ultimo quadriennio, effetto, come detto sopra, della necessità di sviluppare gli investimenti necessari all'evento olimpico e al quadro di grandi opere realizzate negli ultimi anni. Diviene prioritaria, oggi una politica che consenta sia una riduzione del costo del debito, sia una riduzione dell'ammontare dello stesso. Associata a ciò, una razionalizzazione del bilancio corrente, la cui rigidità è in aumento, e per il quale occorre affrontare con



CITTA' DI TORINO

serietà una ristrutturazione interna, salvaguardando ed anzi migliorando efficacia della spesa sociale ed efficienza nei servizi resi ai cittadini.

L'andamento decrescente (ma ora in rapida ascesa) dei tassi ha permesso agli enti locali di ottenere migliori condizioni nelle operazioni di indebitamento. Nel corso di questi ultimi anni è aumentato il ricorso al credito. I motivi principali non si ritrovano soltanto nelle condizioni generali dei mercati, ma derivano anche da pregevoli cambiamenti intervenuti nel sistema di finanziamento complessivo. Numerosi provvedimenti normativi hanno sancito la ristrutturazione dell'Istituto principale erogatore di finanziamenti agli enti locali: la Cassa depositi e prestiti. Sono migliorate le condizioni di concessione ed erogazione dei mutui sia in termini di procedure che di costi delle operazioni. L'utilizzo di nuovi strumenti alternativi di reperimento di capitale si va diffondendo sempre di più: non si possono tralasciare le operazioni di Interest Rate Swap (IRS) per la migliore gestione del debito già contratto.

Per procedere alla comparazione tra le principali leve di reperimento di capitale, sarà necessario indicare il percorso che dovremo seguire per garantire efficienza, efficacia ed economicità alla gestione delle risorse pubbliche. Nella scelta dello strumento più idoneo, non si può prescindere dalla tipologia di spesa che si intende finanziare; ma, prima ancora, è determinante una preventiva analisi dei principali indicatori economici e finanziari degli ultimi bilanci, al fine di individuare la situazione dell'ente, il grado di autonomia, la rigidità strutturale, la capacità di indebitamento, l'affidabilità dell'ente relativa alla propria posizione debitoria (trattasi di indicatori funzionali alla definizione delle politiche di entrata e di spesa).

🇮🇹 Dopo che nel quadriennio precedente il Comune ha incrementato costantemente la propria spesa per investimenti, contribuendo anche a sostenere la congiuntura economica locale, la nostra provincia comincia solo ora a dare timidi segnali di ripresa economica: gli analisti evidenziano nel primo trimestre dell'anno un aumento della produzione industriale (+4,9% nei confronti dello stesso trimestre dell'anno precedente). Si tratta della seconda variazione positiva consecutiva che lascia ben sperare per il futuro.

Questi dati sono confermati anche dall'andamento delle esportazioni nel primo trimestre: secondo l'Istat, le vendite all'estero della nostra provincia sono aumentate del 12,3% rispetto allo stesso trimestre dello scorso anno, in linea con la variazione



CITTA' DI TORINO

piemontese (+12,2%) e superiore a quella italiana (+11,5%). Sono dati importanti, ma ancora troppo isolati;

Su scala nazionale L'Istat ha diffuso i dati relativi all'andamento del Pil nazionale nel primo trimestre dell'anno: la valutazione è positiva, nel periodo gennaio – marzo è infatti cresciuto dell'1,5% rispetto al corrispondente periodo del 2005.

La crescita tendenziale del Pil rappresenta l'aumento più alto registrato dal secondo trimestre 2001, quando la crescita tendenziale era stata del 2,3%. Spiega inoltre l'Istat che il tasso acquisito di crescita dell'economia per il 2006 (quello che si otterrebbe con variazioni nulle nei prossimi tre trimestri), dopo il primo trimestre, è pari allo 0,9%.

Il risultato congiunturale del Pil è la sintesi di un aumento del valore aggiunto dell'industria e dei servizi e di una diminuzione dell'agricoltura, comunica ancora l'Istat. Nella produzione industriale vanno bene i beni di investimento e i beni intermedi, come succede nelle prime fasi della ripresa: industrie del metallo, delle macchine utensili, degli apparecchi elettrici, dei mezzi di trasporto, insomma i settori più rappresentativi dell'export italiano. Con quanta forza e per quanto tempo questa ripresa continui, non è certo. E restano, inoltre, da risolvere temi come la crescita occupazionale (secondo l'ultimo rapporti Istat nel 2005 in provincia di Torino gli occupati sono stati in media 934.000 contro i 902.000 dell'anno precedente (+3,5%, superiore al +1,9% della regione Piemonte e al +0,4% nazionale). Le donne rappresentano il 42% del totale occupati; soprattutto occorre però dare una chiave di lettura che consenta di migliorare anche la qualità occupazionale, fermando la tendenza alla terziarizzazione del lavoro e al precariato.

Il ruolo degli enti locali in quest'ultimo decennio è cambiato notevolmente. La responsabilità di programmare gli investimenti sul territorio è passata ai livelli istituzionali inferiori e, attraverso le riforme iniziate nel 1990 con la Legge 142, si sta lentamente completando il passaggio da un sistema di finanza decentrata ad un sistema di finanza autonoma. Non solo le funzioni amministrative, ma anche quelle di carattere programmatico, sono oramai di competenza degli amministratori locali, ai quali si offrono gli strumenti necessari per attuare le politiche di promozione dello sviluppo economico endogeno.

Non si possono dimenticare gli sforzi che l'Italia ha dovuto fare, e dovrà continuare a sopportare, per rimanere agganciata all'Europa. Il pesante debito pubblico ha



CITTA' DI TORINO

condizionato la politica economica e monetaria di questi ultimi anni. Il processo di risanamento ha inevitabilmente coinvolto ogni grado della Pubblica Amministrazione; in particolar modo gli enti locali sono stati chiamati a ridurre il debito complessivo secondo una rigida politica di controllo dell'indebitamento. In base al *Patto di Stabilità e di Crescita*, sancito con il Trattato di Amsterdam, gli enti locali devono pianificare gli investimenti, "controllando il livello di debito". Tali regole chiamano in causa governi centrali e autonomie locali.

Nell'ottica di una corretta gestione delle risorse pubbliche, i pilastri fondamentali su cui poggiare le politiche di bilancio, sono rappresentati dalla responsabilizzazione degli Amministratori locali, da una efficiente politica di programmazione degli interventi sul territorio e dall'uso ponderato degli strumenti di finanziamento (nel rispetto del criterio di economicità).

Dal Trattato di Maastricht (1992) e dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC, 1997) in poi, tutti i Paesi membri dell'Unione Europea (UE) hanno sottoscritto l'obiettivo comune di non generare disavanzi eccessivi, assumendosi l'impegno di realizzare una situazione di bilancio che, nel medio termine, possa comportare un saldo vicino al pareggio o positivo. In Italia il PSI (patto di stabilità interno) è stato introdotto dalla Legge Finanziaria per il 1999 (L.448/1998). Il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali è stato necessario in primo luogo perché la quota di spesa pubblica gestita dalle amministrazioni regionali e locali è diventata ormai rilevante e, secondo, perché rispetto agli impegni europei la responsabilità ricade unicamente sul governo centrale, che è chiamato quindi a rispondere del disavanzo complessivo, generato anche dalle Regioni e dagli EE.LL.

I paesi europei non sono, però, obbligati a regolare la formazione dei disavanzi locali: la scelta di coordinare o meno i comportamenti finanziari del centro e della periferia rientra nella sfera di discrezionalità di ogni paese e dipende anche dal diverso grado di decentramento esistente.

Nel nostro Paese, in particolare, la situazione è molto controversa perché la scelta di imporre "dall'alto" regole di bilancio vincolanti suscita opposizioni sempre più forti da parte degli amministratori locali: accade così che, nonostante le ragioni di fondo del PSI siano oggi diffusamente condivise, le sue modalità applicative continuano ad essere



CITTA' DI TORINO

aspramente contestate dai governi locali, che non tollerano eccessive interferenze da parte dello Stato sul proprio operato.

In Italia, poi la finanza decentrata italiana è interessata da due vicende di grande rilievo che generano effetti spesso contraddittori: la prima, di natura europea, è proprio l'applicazione del PSI mentre la seconda, di natura nazionale, è l'attuazione della riforma federalista, realizzata anche tramite la revisione costituzionale del Titolo V (L.Cost.3/2001).

Le regole del Patto di Stabilità Interno hanno finora subito regolarmente ritocchi e aggiustamenti (contenuti nelle Leggi Finanziarie e nelle Circolari ministeriali esplicative), spesso nel tentativo di escludere dal vincolo sul saldo finanziario le voci non controllabili dall'ente locale (come i trasferimenti per funzioni delegate) oppure quelle particolarmente "meritorie" per la collettività (come gli investimenti). Il PSI assegna agli Enti Locali il compito fondamentale di ridurre il proprio disavanzo secondo un calcolo che raffronta le entrate nette con la spesa corrente netta; ogni anno si è modificato, in modo più o meno significativo, sia il calcolo del saldo finanziario effettivo sia quello del saldo programmatico, che rappresenta il valore soglia di riferimento rispetto al quale confrontare il saldo finanziario a consuntivo, per stabilire se l'amministrazione ha o meno rispettato il limite imposto dal Patto. Inoltre, a questo obiettivo primario nei vari anni se ne sono affiancati altri di diversa natura, riguardanti la riduzione dell'incidenza del disavanzo e del debito rispetto al PIL e più recentemente l'imposizione di tetti alla spesa corrente (sia in termini di impegni che di pagamenti).

Inoltre si deve notare che ogni anno, dal 1998 ad oggi, le regole previste in termini di obiettivi da raggiungere sono sempre state modificate (talvolta imponendo anche un eccesso di vincoli, come nel 2002), creando precarietà e instabilità nella capacità di programmazione degli Enti Locali.

Le maggiori incognite per tutti gli Enti Locali italiani si nascondono dietro le regole del PSI applicabili dal 2005. La Legge Finanziaria 2005 conteneva infatti grosse novità in tema di PSI, come l'introduzione di un "tetto" alla crescita della spesa delle Amministrazioni pubbliche, pari al limite del 2% rispetto all'anno precedente e l'assoggettamento a tale limite dell'intera spesa, compresa quella per gli investimenti pubblici. Tale scelta vanifica l'obiettivo iniziale di non disincentivare gli investimenti pubblici e soprattutto la capacità d'investimento a scala locale, che rappresenta una



CITTA' DI TORINO

componente di spesa particolarmente volatile ma fondamentale per creare sviluppo e occupazione.

L'art. 6 della Finanziaria prevedeva per le amministrazioni locali soggette al Patto, un "Tetto" alla spesa: per il 2005 il complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale per ciascun ente non potrà essere superiore alla corrispondente spesa annua (calcolata in termini di pagamenti) mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003, incrementata dell'11,5% (per gli Enti Locali che nello stesso triennio hanno registrato una spesa corrente pro-capite inferiore a quella media pro-capite della classe demografica di appartenenza) o del 10% (per i restanti Enti Locali). Per gli anni 2006 e 2007, invece, si sarebbe applicata la percentuale di incremento del 2% alle corrispondenti spese correnti e in conto capitale determinate per l'anno precedente.

Dal punto di vista del *metodo* il sistema dei "tetti" è molto discutibile perché raramente si è mostrato uno strumento efficace di controllo della spesa pubblica; per di più questo sistema stravolge la logica di fondo del PSI, che correttamente fino ad ora si era basato sul controllo dei saldi finanziari di tutte le amministrazioni pubbliche per raggiungere gli obiettivi nazionali di contenimento del disavanzo. Rispetto ai *contenuti*, poi, va giudicata decisamente miope la decisione di sottoporre a vincolo la spesa d'investimento, che invece può svolgere un ruolo propulsivo fondamentale per lo sviluppo delle realtà locali (soprattutto in un periodo di crisi economica come quello attuale), e incostituzionale la conferma del blocco delle addizionali locali, che nega l'essenza stessa del principio di autonomia e di responsabilità fiscale per i governi decentrati. Se a ciò aggiungiamo il tetto del 12% riferito al massimale per il calcolo degli interessi passivi, il quadro è davvero complesso. Occorre forse scomodare Keynes per ricordare che la spesa pubblica o è finanziata mediante l'emissione di carta moneta con l'effetto di generare effetti inflazionistici (ma, fortunatamente, ai Comuni non compete la politica monetaria) o piuttosto la spesa pubblica va finanziata attraverso prestiti pubblici (*deficit spending*) che genererebbe reddito senza distruggere risorse, semplicemente convertendo i risparmi in investimenti o ancora, in alternativa, potrebbe essere finanziata facendo ricorso al sistema della tassazione.

Il patto ha imposto sacrifici al Comune di Torino, che possono ripercuotersi anche sul benessere della collettività locale; inoltre, il vincolo alla spesa, posto nella forma di un tetto massimo sulla spesa precedente, presenta un altro grosso



CITTA' DI TORINO

limite, quello di attribuire un valore positivo alla spesa storica di ogni singolo ente, senza cioè considerare se tale spesa fosse efficiente o meno. Ne consegue che gli enti locali “meno virtuosi”, quelli che hanno sostenuto un alto profilo di spesa in passato, saranno addirittura favoriti dal meccanismo del tetto, potendo contare in futuro su più ampi margini di crescita. Alla luce della accresciuta autonomia finanziaria degli enti, sancita dallo stesso Testo Unico (D.lgs.18 agosto 2000, n.267), per comuni, province e regioni cade il principio della spesa storica, utilizzato per anni da enti locali e regioni, e si dà avvio ad un sistema di finanza pubblica autonoma, in graduale sostituzione della finanza derivata basata sui trasferimenti erariali.

Volendo guardare a quello che si prospetta per il futuro e alle diverse scelte relative alla logica sottostante la formazione del nostro bilancio, l’approccio non sarà più di tipo incrementale (criterio della *spesa storica*), bensì basato su un sistema programmatico ispirato al cosiddetto *budget a base zero*.

Al contrario del sistema storico-incrementale, questo approccio prevede la programmazione delle risorse necessarie senza un condizionamento derivante dalle scelte consolidate nei precedenti bilanci e dalle spese sostenute, per favorire la responsabilizzazione di ciascun centro di costo e la rivalutazione, anno per anno, degli interventi da realizzare, della loro necessità e convenienza.

In altri termini, tutto ciò si esplicita in una maggiore responsabilità che le singole amministrazioni devono avere nel prendere decisioni sia di spesa che di entrata.

Ma affinché la parola Programmazione possa tornare ad avere la giusta centralità nelle scelte del nostro Comune, abbiamo bisogno di uno scenario di regole certe e durature. Il Legislatore, tramite gli strumenti normativi regola anche il nostro futuro; ma solo un quadro stabile permetterà il superamento, per i Comuni, di una fase complessa e di delicata gestione.