

## **BILANCIO PREVENTIVO 2002**

### **Relazione dell'Assessore Peveraro**

È significativo, e forse non solo casuale, che la presentazione del Bilancio Preventivo e l'inizio della sua discussione cada nello stesso giorno in cui ricordiamo, ad un anno esatto dalla scomparsa, Domenico Carpanini. Chi ha avuto il piacere di conoscerlo, ben sa quanto fosse importante per Lui far corrispondere al rigore dei numeri del bilancio la necessità di dare adeguate risposte alle esigenze e ai bisogni dei cittadini.

Dobbiamo però purtroppo constatare quanto il quadro complessivo della finanza locale non renda affatto facile questo compito.

Già qualche anno fa, in un articolo de "Il Sole 24 Ore", l'allora Sindaco Castellani annunciava che se la **situazione della Finanza Locale** non avesse avuto un cambio di rotta rispetto alla continua diminuzione dei trasferimenti da parte dello Stato e al progressivo aumento delle competenze per gli Enti Locali, i grandi Comuni sarebbero andati verso la bancarotta.

Infatti, già in passato ci eravamo trovati a dover fronteggiare situazioni non facili e a dover impostare manovre di bilancio in un quadro complessivo della finanza locale assai lontano da quell'assestamento che può garantire ai Comuni certezza di risorse, possibilità di graduare i tributi locali in funzione degli obiettivi da raggiungere e, infine, una continuità di entrate tale da consentire una reale programmazione delle attività.

Più volte, e non solo in occasione della presentazione del Bilancio, abbiamo denunciato come progressive riduzioni dei trasferimenti, incrementi nelle competenze degli enti locali e la ricerca di una sempre migliore qualità nei servizi avessero compromesso una seria possibilità di programmazione.

Quest'anno, però, non è stato più sufficiente tagliare i costi, utilizzare nel modo più efficace ed efficiente le risorse a disposizione – anche grazie ai sempre migliori strumenti offerti dal controllo di gestione - proseguire l'attività finalizzata al recupero dell'evasione fiscale ICI e T.A.R.SU.

**La Legge Finanziaria 2002** ha indebolito ulteriormente il sistema della finanza locale che già si reggeva su un difficile equilibrio.

Infatti, non solo sono stati previsti tagli nei trasferimenti ma è stato reintrodotta il concetto di tetto di spesa che rappresenta un chiaro ritorno al principio di finanza derivata e di conseguenza al passato, ad un tempo in cui i principi di autonomia e sussidiarietà riempivano volumi di politica economica e rientravano solo raramente nei programmi dei politici e degli amministratori.

L'art. 24 della legge finanziaria 2002 riformula, infatti, il patto di stabilità interno prevedendo che il disavanzo di ciascun comune non potrà aumentare più del 2,5% rispetto al 2000 ed il complesso delle spese correnti non potrà superare più del 6% le spese del 2000; queste limitazioni si applicheranno anche al complesso dei pagamenti delle spese correnti con riferimento ai pagamenti effettuati nell'esercizio 2000.

Nel caso di mancato rispetto di questo vincolo gli Enti Locali si vedranno ridurre ulteriormente i trasferimenti per gli anni successivi di una percentuale pari alla differenza tra l'impegnato e il tetto imposto.

Poste tali condizioni per la gran parte dei Comuni diventa un'impresa gravosissima far quadrare i propri bilanci.

Ma la legge finanziaria del 2002 non si è limitata ad introdurre solo i vincoli che ho sopra esposto ma ha introdotto un ulteriore limite costituito dal divieto di procedere ad assunzioni di personale qualora non siano state rispettate le disposizioni relative al patto di stabilità interno per l'anno 2001, relativamente al quale non erano stati previsti né premi né sanzioni.

Infatti, gli Enti come il Comune di Torino che avevano adottato nel 1999, anno di prima applicazione delle disposizioni sul Patto di Stabilità, un comportamento tanto "virtuoso" da migliorare il risultato più di quanto imposto, contribuendo così in maniera decisiva alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dallo Stato e che avevano permesso all'Italia di entrare in Europa, si trovano ad avere una penalizzazione tanto più elevata quanto più erano risultate efficaci le misure adottate nel 1999 per conseguire un miglioramento del saldo finanziario.

Il blocco delle assunzioni del personale a tempo indeterminato per gli Enti che non avranno rispettato il patto nel 2001, non potrà che determinare un grave squilibrio proprio nei confronti di quegli Enti che maggiormente si erano impegnati nell'obiettivo di rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità nel corso del primo esercizio della sua applicazione (1999).

I principi di autonomia e sussidiarietà che sono stati i cardini di quel processo di decentramento che stava portando l'Ente Locale sempre più vicino al Sistema Azienda del mondo produttivo, stanno ormai diventando sempre più buoni propositi, raramente accompagnati da adeguati provvedimenti applicativi.

L'autonomia, quella sancita nella carta costituzionale delle Autonomie Locali europee, quella ripresa dall'art. 119 della Costituzione e dalla legge 142 del 1990 viene oggi mortificata in quanto stabilisce che



A tutto questo si aggiunge il già citato tetto di spesa imposto agli Enti Locali che è oltretutto in evidente contrasto con la norma costituzionale che stabilisce “ I Comuni, le Province...le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”.

L'applicazione meccanicistica di questa impostazione stravolge ogni logica di programmazione e di equilibrio ,soprattutto degli enti che fino ad oggi avevano sviluppato uno sforzo virtuoso per garantire servizi più qualificati ai cittadini.

E' necessario che alla politica del vincolo indiscriminato sia sostituita una politica selettiva che riesca a cogliere positivamente gli sforzi di riequilibrio e di riqualificazione delle spese. Non si tratta di ripercorrere la strada delle deroghe già sperimentata con scarsa efficacia. Bisogna elaborare parametri e criteri trasparenti di misurazione dell'efficienza fiscale e della correttezza finanziaria che premino le amministrazioni virtuose e scorraggino effettivamente quelle che non riescono a contenere gli incrementi di spesa.

Io credo che nel nuovo equilibrio di poteri debba essere costruito un rapporto utile di concertazione tra Governo e autonomie locali per garantire il rispetto degli obblighi comunitari ,ma anche assicurare il rispetto della prerogativa più essenziale dell'autonomia gestionale e finanziaria degli enti locali.

Dalla logica centralista e prefettizia bisogna passare al confronto positivo sugli obiettivi che ciascun livello di governo è chiamato a garantire.

Bisognerà, per esempio, evitare il paradosso di una situazione in cui il governo da un lato dica di voler incentivare le privatizzazioni e le esternalizzazioni dei servizi pubblici locali e poi non consenta l'integrale recupero dell'IVA sui servizi esternalizzati, come originariamente previsto nella finanziaria del 2000.

Per il Comune di Torino questo significa che a fronte di 21 milioni e 200 mila € di Iva sui contratti di servizio ne riuscirà a recuperare il 60%, dovendo, quindi, caricare sul proprio bilancio minori entrate per oltre 8 milioni di €.

Bisognerebbe, quindi, invece di abusare del termine “*devolution*” appropriarsi dell'autarchico termine *involuzione* per descrivere una situazione della finanza locale in cui crescono i servizi trasferiti e assegnati, aumentano i bisogni e si utilizza l'autonomia per ottenere entrate sostitutive di quelle venute meno o di quelle necessarie per coprire i costi sociali dei servizi resi.

In questo quadro si deve peraltro rilevare positivamente che la tanto agognata compartecipazione dei comuni al gettito IRPEF, primo vero provvedimento capace di garantire agli Enti Locali una massa di risorse finanziarie la cui dinamica dipenderà esclusivamente dall'evoluzione della base imponibile e non da decisioni del Governo, è stata introdotta per una quota pari al 4.5% del gettito, peraltro così come stabilito dalla precedente Legge Finanziaria.

La compartecipazione non sarà aggiuntiva per i cittadini e verrà ripartita ai comuni in sostituzione di trasferimenti di pari importo

“Il bilancio di previsione è il documento fondamentale per la gestione dell’ente locale; è il primo e più importante documento per la costruzione del sistema di programmazione e controllo degli enti locali, necessario per conseguire economicità di gestione nell’utilizzare le risorse a disposizione.”

Questa definizione, che si può trovare in qualunque manuale di contabilità degli enti locali, fa riferimento ad alcuni concetti elementari che valgono sicuramente nelle aule dell’università ma che non facilmente trovano applicazione nella pratica.

Infatti, anche quest’anno (ma mai prima d’ora come quest’anno e come noi la maggior parte degli enti locali!) ci siamo trovati nel redigere lo strumento principe per impostare le politiche strategiche della Città a dover non solo tagliare i costi e correggere taluni interventi, ma anche a pianificare una manovra tributaria che permettesse comunque la possibilità di finanziare la riqualificazione del territorio e dell’ambiente urbano, di incidere positivamente sui servizi al cittadino e sulla macchina comunale, sull’economia della realtà che stiamo governando, senza dimenticare gli interventi straordinari legati alle Olimpiadi del 2006 che nei prossimi anni sempre più incideranno sul nostro bilancio.

In questo quadro condizionato dalla situazione pregressa e dal nuovo assetto normativo è stata impostata **la manovra complessiva per l’esercizio 2002**.

Analizzando il dettaglio dei dati aggregati, si rileva che la **parte corrente** pareggia a 1322 milioni di € con l’applicazione di un avanzo 2001 presunto e ritenuto conservativo di 21 milioni di €.

In particolare:

- le entrate tributarie ammontano a 397 milioni di €, rappresentano il 30% del totale e aumentano rispetto al 2001 di 27 milioni di €;
- le entrate extratributarie ( canoni e concessioni, interessi e fitti attivi, mense e contravvenzioni) ammontano a circa 307 milioni di €, rappresentano il 24% del totale e aumentano rispetto al 2001 di 15 milioni di €;
- gli utili da aziende rappresentano il 2% e diminuiscono rispetto al 2001 di 10 milioni di €;
- i trasferimenti da Stato, Regioni e altri enti rappresentano il 33% e diminuiscono rispetto al 2001 di 24 milioni di €;
  
- le spese correnti sono principalmente relative a :
  - spese per il personale che ammontano al 28%;
  - spese per beni e servizi che ammontano al 25%;

- trasferimenti ad aziende che rappresentano il 15% del totale;
- rimborsi di mutui ed interessi passivi che rappresentano il 14% del totale.

**Il piano degli investimenti** del Bilancio preventivo 2002 ammonta a 964 milioni di € ed è uno dei più significativi mai programmati dalla Città di Torino. Tali investimenti sono finanziati per 236 milioni di € con entrate straordinarie mentre la differenza di 728 milioni di € viene finanziata ricorrendo alla contrazione di mutui o alla accensione di prestiti obbligazionari. Una parte di questi, principalmente per il passante ferroviario, ad esempio, verrà comunque imputata al Bilancio dello Stato.

La manovra di bilancio complessiva ha cercato di temperare la necessità di mantenere un sempre elevato standard qualitativo e quantitativo dei servizi offerti dalla Città, con le disponibilità finanziarie penalizzate dagli ulteriori tagli nei trasferimenti dallo Stato. Si è così resa non più procrastinabile una manovra fiscale, dopo che negli ultimi tre anni il gettito relativo ai tributi e ai canoni è accresciuto solo grazie al recupero dell'evasione e al conseguente ampliamento della base imponibile ( nel triennio 1999-2001 sono stati recuperati circa 50 milioni di €).

È stata, pertanto, incrementata nel 2002 dello 0.2% l'addizionale IRPEF e si è proceduto ad un aggiornamento della TARSU sulla base di quelle che sono le indicazioni della Legge Ronchi.

In particolare l'effetto complessivo dell'operazione TARSU, che comunque non porta gli introiti relativi della tassa raccolta rifiuti ai livelli del trasferimento del Comune ad AMIAT ( la differenza a carico del Bilancio comunale è ancora di 10 milioni di € oltre all'IVA), ha comportato un aumento medio della tassa dell'8.8%, ma con un limite di incremento per i locali ad uso abitativo del 3.5 % ( equivalente a 0.05 € al mq. di incremento all'anno). L'aumento previsto per le abitazioni non arriva a coprire l'effetto inflattivo dei due anni in cui tale imposta non è stata ritoccata.

L'aumento dell'addizionale comunale sull'IRPEF (così come la compartecipazione al gettito, come evidenziato poc'anzi) e della tassa smaltimento rifiuti urbani (TARSU) consente di ampliare la base di finanziamento autonomo e strutturale del Comune, finalizzandola sia al sostegno dell'offerta dei servizi comunali sia alla sostituzione, tra le entrate correnti, dei mancati trasferimenti e delle precedenti risorse che avevano natura transitoria o straordinaria con risorse permanenti e strutturali. La necessità di ricorrere all'addizionale comunale sull'IRPEF è ormai condivisa dalla maggioranza dei Comuni italiani; l'obiettivo principale è quello di contrastare il rischio di un eccessivo irrigidimento della dinamica delle risorse proprie.

Di fatto, la correlazione tra il gettito dell'addizionale e massa dei redditi imponibili ai fini IRPEF, rende il tributo sensibile alla crescita di questi ultimi e, cosa ancora più importante, sostanzialmente equo sotto il profilo della distribuzione del carico tra le famiglie.

Sul fronte dell'ICI si è dato seguito all'impostazione programmatica del Sindaco Chiamparino che prevedeva una progressiva riduzione di tale imposta sulla prima abitazione.

Infatti, è stata ridotta dello 0.5 per mille l'aliquota ICI sulla prima casa e dell'1 per mille (dal 2.5 al 1.5 per mille) l'aliquota ICI sugli alloggi affittati con l'intermediazione del Comune (i contratti assistiti). È stata altresì aumentata dello 0.5 per mille l'aliquota ICI sulle unità immobiliari appartenenti alla categoria A e mantenuta inalterata al 6 per mille l'aliquota sulle unità immobiliari utilizzate per attività produttive (categorie B,C e D).

Dalla riduzione sulla prima casa sono usciti dall'ambito di applicazione ICI circa 15 mila famiglie e ne beneficeranno altre, circa, 240 mila.

È inoltre utile ricordare che in questo bilancio nessun servizio ai cittadini è stato tagliato, tutte le tariffe e le rette per la fruizione dei servizi sono variate esclusivamente dell'1.7% pari al tasso di inflazione programmato. Le uniche eccezioni sono rappresentate dalle rette relative ai presidi residenziali per anziani che variano mediamente del 10 % al fine di avviare un processo di progressivo adeguamento alle tariffe minime previste dalle deliberazioni regionali per le varie tipologie di strutture e le mense scolastiche per le quali viene previsto un aggiornamento che tenga principalmente conto dei livelli di costo del nuovo contratto di appalto e dell'effetto inflattivo non considerato in questi anni.

Permettetemi ora alcune considerazioni sulla **situazione finanziaria** del Comune anche alla luce delle polemiche che negli ultimi anni e in questi giorni hanno acceso il dibattito tra le forze politiche.

Il sistema dell'indebitamento soggiace a due vincoli principali: il primo, di carattere normativo, impedisce, com'è noto, agli oneri finanziari di superare il 25% delle entrate correnti. Al riguardo occorre precisare che attualmente il Comune di Torino, avendo un'incidenza del 7% sulle entrate correnti, ha una capacità teorica di indebitamento pressochè illimitata che per il triennio in questione ammonterebbe a circa 3.9 miliardi di €.

Io non considero necessariamente un aspetto negativo, quindi, l'aumento dell'indebitamento in quanto ciò vuol dire che l'amministrazione continua ad investire ed il piano delle Opere Pubbliche del 2002 ne è una straordinaria conferma.

Ma l'effettiva possibilità di contrarre nuovi mutui resta tuttavia limitata, oltre che dal mantenimento dell'equilibrio economico, dalla necessità di attuare quanto previsto dalla deliberazione adottata dal Consiglio Comunale nel Marzo 2000 ai sensi dell'art. 28 della legge n. 448/98, che rende obbligatorio, nell'arco del quinquennio 2000/2004, rispetto all'anno iniziale, un abbattimento del 10% del rapporto debito residuo/PIL.

È pertanto chiaro che a fianco di una imponente politica di investimenti, l'Amministrazione deve mettere in campo una incisiva ed adeguata politica di contenimento della spesa, di gestione attiva del debito, di utilizzo di forme alternative di finanziamento, quali il project financing e le concessioni di costruzione e gestione, e di dismissioni patrimoniali che da un lato garantiscano un equilibrio complessivo di bilancio e dall'altro non penalizzino le future possibilità di investimento. Innanzitutto al fine anche di avvalersi della favorevole contingenza del mercato finanziario, che registra un andamento dei tassi decrescente tale da raggiungere livelli storicamente tra i più bassi, l'Amministrazione continua ad attivare **politiche di gestione attiva del debito**, che hanno la finalità di ridurre la pressione degli oneri finanziari; l'obiettivo ultimo è ancora una volta ridurre la spesa per gli oneri finanziari e liberare risorse per aumentare o quantomeno mantenere l'offerta dei servizi ai cittadini.

A tale riguardo l'Amministrazione Comunale ha esaminato diverse modalità di gestione attiva del proprio indebitamento, con l'intento di ridefinire le condizioni complessive delle operazioni in essere per ridurre i costi e/o ridefinire i rischi di tasso delle operazioni stesse. In tale ottica, le linee di sviluppo dell'attività comunale sono volte alla rimodulazione di alcuni mutui e all'attivazione di derivati finanziari.

Nell'utilizzo di questi strumenti finanziari si sono osservati e si continueranno ad osservare i criteri di una corretta amministrazione e sono stati attivati senza intenti speculativi; quindi sono state escluse operazioni che prevedono indicizzazioni a tassi di interesse fuori mercato o calcolo di interessi su importi di capitale maggiori di quelli in ogni momento risultanti a carico dell'Ente.

Le operazioni già poste in essere hanno contribuito ad acquistare risorse determinate da minori spese d'ammortamento e da entrate per proventi di operazioni finanziarie a compensazione degli interessi passivi definiti nei contratti originari.

In merito alla parte non strategica del patrimonio immobiliare, accumulato nel tempo per rispondere a specifiche esigenze ma oggi non più utilizzato a fini istituzionali, ritengo sia necessario sviluppare **un piano significativo di dismissioni** che garantisca importanti effetti sul Bilancio sia dal punto di vista patrimoniale, consentendo di estinguere parte dell'indebitamento e sia sulla parte corrente permettendo di ridurre i costi della gestione ordinaria e straordinaria oltre all'incidenza degli oneri finanziari.

Peraltro, l'attuale solidità finanziaria della nostra amministrazione è confermata dalla valutazione super partes effettuata dalla più accreditata agenzia internazionale di rating, la Standard & Poor's, che ha attribuito anche per quest'anno la AA- al nostro Comune.



Tale rating, che per gli Enti Locali fino alla A semplice indica un'alta affidabilità, ha consentito al Comune di Torino di ottenere le migliori condizioni sul mercato finanziario e quindi il finanziamento di investimenti a costi inferiori rispetto a quelli del normale mercato creditizio.

Alla preparazione di questo bilancio preventivo hanno fattivamente collaborato, ognuno per il settore di propria competenza, il Direttore Generale, i direttori e i dirigenti e il Sindaco con tutti gli Assessori della Giunta: a tutti loro va il mio grazie.

Un grazie anche ai presidenti delle commissioni consiliari, in particolare al presidente Cuntrò, e a tutti i membri delle commissioni che hanno discusso con solerzia e attenzione questo bilancio.

Voglio, inoltre, ringraziare particolarmente chi più di altri ha lavorato alla predisposizione di questo bilancio ovvero il nostro Direttore delle Risorse Finanziarie, dott. Domenico Pizzala e tutti i dipendenti del Servizio Centrale unitamente al Presidente e ai membri del Collegio dei revisori dei Conti.

Al termine della mia relazione permettetemi due ultime considerazioni.

Un anno fa il Governatore della Banca d'Italia, Fazio, soffermandosi sulla situazione della finanza locale, sottolineava il bisogno di una profonda revisione sia dal punto di vista dell'organizzazione che da quello della rappresentazione dei dati contabili: noi abbiamo condiviso in pieno tale riflessione.

Ci pare però che tale lodevole intenzione non abbia ancora trovato attuazione concreta nelle decisioni che hanno caratterizzato l'attività di questi primi mesi del Governo in tema di Finanza Locale.

Infine consentitemi di riferirmi a Luigi Einaudi anch'esso Governatore della Banca d'Italia, prima di diventare Presidente della Repubblica.

Egli sosteneva che nel mondo economico più degli interessi contassero i "sentimenti".

"Sentimenti" erano per Einaudi la dedizione al lavoro, lo sforzo nella ricerca della verità e l'assoluta onestà intellettuale.

Vi posso assicurare che nella predisposizione di questo bilancio vi sono, pur nelle difficoltà del quadro generale che ho tentato di delineare, i "sentimenti" a cui faceva riferimento Einaudi.