

RENDICONTO 2001

Prima di analizzare il Rendiconto 2001, permettetemi due considerazioni di carattere generale.

Il documento che viene oggi portato all'approvazione del Consiglio Comunale ha una valenza per certi versi storica perché è l'ultimo documento ufficiale dell'Amministrazione espresso in lire e segna il definitivo passaggio all'Euro.

La seconda riflessione non è espressamente tecnica ma nel momento in cui ci si volge indietro per analizzare se e come quello che era stato previsto e programmato è stato realizzato vengono alla mente eventi e fatti che forse hanno ben poco a vedere con la contabilità pubblica ma che hanno in qualche modo cambiato la nostra vita.

Mi riferisco all'attacco alle Torri Gemelle del settembre scorso e al clima di incertezza che si è creato e che si è esteso ben al di là del settore specifico del trasporto aereo andando a colpire uno degli aspetti essenziali dell'economia di mercato e della nostra società, ossia il clima di fiducia reciproca, fondamentale per la sicurezza e regolarità degli scambi.

Le minacce di ulteriori attentati e la recrudescenza di altri conflitti hanno fatto sì che la percezione dell'incertezza continui a condizionare i nostri comportamenti e i nostri modelli di produzione e di fruizione di beni e servizi.

In queste condizioni affermare che paura fa rima con congiuntura non significa affidarsi ad uno slogan dal facile effetto e le conseguenze, anche per la nostra Città, penso siano note a tutti.

Il Rendiconto, pur non essendo uno strumento per impostare le politiche strategiche di finanza locale, che vengono fatte in sede di predisposizione del bilancio preventivo, è lo strumento che permette di esprimere valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti: quello che viene portato all'approvazione del Consiglio Comunale rappresenta infatti una fotografia della situazione contabile e finanziaria relativa alla gestione per il 2001 delle risorse amministrate dalla Città.

Questo strumento ha una funzione informativa nei confronti del Consiglio Comunale e dei cittadini circa l'attività svolta dall'ente: con esso il Sindaco e la Giunta riferiscono su come le risorse sono state impegnate e in che modo quello che era stato previsto e programmato si è realizzato.

Mentre in passato il Conto Consuntivo rivestiva un interesse relativo e costituiva spesso un mero adempimento formale, oggi, alla luce della rilevanza rivestita dalla funzione programmatica, diventa un documento estremamente importante.

Infatti, consente di esprimere un giudizio (con validità interna e esterna all'ente) sui risultati conseguiti ed è il punto nodale per rivisitare i criteri di amministrazione per il futuro, con l'obiettivo di rendere efficace e efficiente la gestione e di utilizzare al meglio le risorse della collettività.

Ma la presentazione del Rendiconto, così come quella del Bilancio di Previsione, non solo rappresenta il momento in cui vengono esposti gli aggregati contabili e i programmi o i risultati della gestione, ma costituisce anche l'occasione per analizzare lo stato della finanza locale al fine di valutare le possibilità di una sua reale riforma e un suo definitivo assestamento.

Quasi tutte le relazioni previsionali e programmatiche degli ultimi anni così come quelle allegate al Rendiconto terminavano, infatti, sottolineando "la inderogabile necessità di definire il quadro complessivo della finanza locale al fine di evitare la ormai prossima crisi del sistema delle autonomie".

Quello che preoccupa maggiormente chi si occupa di contabilità pubblica è il fatto che fin ora, purtroppo, questi appelli sono caduti nel vuoto.

La speranza di una stagione nuova, in cui l'autonomia non fosse solo un facile slogan ma il punto di arrivo del percorso di sburocratizzazione, semplificazione e snellimento della pubblica amministrazione si va però man mano spegnendo e sta producendo effetti indesiderati.

L'ultima relazione trimestrale di cassa denuncia dal 1999 al 2002 una crescita del prelievo fiscale locale di oltre il 31%; in questi ultimi quattro anni, secondo i dati riportati, gli enti locali hanno assorbito risorse per 73 miliardi di €.

Sarebbe decisamente semplicistico motivare questo incremento quale conseguenza del processo di decentramento e di responsabilizzazione di Regioni, Province e Comuni se non fossimo consapevoli che oggi gli enti Locali, in virtù di scelte non loro, si trovano a percorrere un cammino che va proprio in senso opposto a quello del decentramento.

È pur vero che diminuisce la dipendenza e aumenta la compartecipazione ma non si fa nessun passo verso l'autonomia, anzi.

Crescono i servizi trasferiti e assegnati senza sufficienti risorse così come crescono bisogni nuovi non registrati nei bilanci del passato, non appartenenti alla storia ma all'evoluzione delle nostre società 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.

Quel che è certo è che il cammino di decentramento che con tante difficoltà era stato intrapreso si è bruscamente interrotto con l'ultima legge finanziaria.

Quest'ultima, all'art. 24, riformula e stravolge il patto di stabilità interno andando a porre vincoli alla spesa, divieti all'assunzione del personale, limiti ulteriori al disavanzo.

D'altra parte nei suoi quattro anni di vita il patto di stabilità ha profondamente cambiato natura e oggi si pone in rotta di collisione con le ambizioni federalistiche o quanto meno con le suggestioni offerte dalla recente riforma costituzionale.

È indubbio che oramai il patto di stabilità sia diventato un ceppo pesante per le amministrazioni locali. E cosa ben diversa da quanto immaginato alla sua origine.

Il patto, nella sua forma originaria, dava due obiettivi:

- riduzione del disavanzo finanziario;
- concorso degli enti locali alla riduzione dello stock di debito attraverso una politica di dismissioni mobiliari.

Esso aveva più natura di esortazione programmatica che non di norma imperativa e poteva essere interpretato come un insieme di precetti tendenti a realizzare obiettivi condivisi da governo centrale e sistema delle autonomie che non un sistema di norme imperative assistite da un sistema di pene e di sanzioni.

L'alta posta dell'ingresso dell'Italia nell'Europa della moneta unica ha messo in sordina le proteste degli enti locali che dopo la prima esperienza si sono trovati a dover sopportare sempre maggiori rigori e a chiedere al governo centrale progressivi alleggerimenti dei vincoli imposti.

Al termine dell'esercizio finanziario 2001, di fronte ad una riforma costituzionale che sancisce alcuni diritti degli enti locali in materia finanziaria e di fronte all'esigenza delle autonomie di affrontare le sfide della competitività internazionale, si chiede di continuare con un sistema di finanza locale legato alla politica della tesoreria unica, alla disciplina della contabilità pubblica, alle norme del testo unico.

Nonostante tutto questo i grandi comuni italiani sono riusciti a rispettare i nuovi limiti alle spese imposti dal patto di stabilità.

Bari, Bologna, Firenze e Milano hanno raggiunto il tetto massimo dell'incremento rispetto al rendiconto 2000.

Roma e Napoli hanno segnalato aumenti del 5.40% e del 5.78%; Torino, così come Genova, Messina, Palermo e Trieste ha contenuto entro il 5 % l'incremento della spesa.

Per quanto riguarda l'applicazione dei tre parametri di Maastricht (un grado di autonomia finanziaria almeno pari al 60%, l'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente entro il 30% e oneri di indebitamento non superiori al 10% delle entrate correnti) proposti dal coordinamento Anci al Governo per consentire ai Comuni che rispettano questi parametri di superare il limite del 6% delle spese correnti, i risultati sono assai diversi.

Tutti e tre i criteri sono stati rispettati solo da quattro grandi città: Torino, Bari, Cagliari e Venezia.

È necessario riscrivere il Patto di Stabilità al fine di eliminare i tetti agli impegni di spesa e i vari divieti per garantire piena agibilità di Bilancio – nel rispetto dei vincoli fissati dal patto di stabilità introdotto a Maastricht – per quei Comuni che attuino principi di virtuosità ed efficienza gestionale.

Una risposta che i Comuni possono dare - e che il comune di Torino ha dato – alla precarietà finanziaria che li attanaglia è di attivare politiche di gestione attiva del debito, onde ridurre la pressione degli oneri finanziari e liberare così risorse da destinare ai servizi, o utilizzare forme alternative di finanziamento e di dismissioni del patrimonio immobiliare che da un lato garantiscono un equilibrio complessivo di bilancio e dall'altro non penalizzano le possibilità di investimento.

Spesso però questi strumenti non sono sufficienti e di fronte a questo cocktail fatto di tagli nei trasferimenti, di vincoli fortissimi sulla spesa, e di aumenti del costo del personale, molti Comuni si sono trovati costretti ad applicare (o aumentare) l'addizionale Irpef o ad aumentare la tassa rifiuti per far fronte alle spese e agli investimenti e per riuscire a predisporre i Bilanci.

Come noto nel 2001 il Comune di Torino non ha adottato nessuna di queste alternative: ha lasciato invariato tanto l'addizionale IRPEF quanto la tassa rifiuti così come non ha aumentato né l'ICI né gli altri tributi comunali né ha ritoccato le tariffe.

In un confronto con le altre realtà del nostro paese, prendendo in considerazione l'addizionale comunale IRPEF vediamo che nell'anno 2001 si è registrato un costante aumento dei comuni che ne hanno deliberato la variazione dell'aliquota.

In Italia l'aliquota media applicata nel 2001 è stata dello 0.32% (stessa percentuale della sottozona Italia Nord Occidentale) mentre Torino ha applicato un'aliquota dello 0.1%. E' comunque interessante rilevare che nel corso dell'ultimo anno il 30% dei comuni ha deliberato la variazione dell'aliquota dallo 0.40% allo 0.50% portando così il numero dei comuni italiani che sono già al massimo della variazione dell'aliquota applicabile a 900 pari al 19.40 % del totale. In questo panorama va ancora segnalato che sono 1407 (pari al 30.12% del totale) i comuni che hanno portato o mantenuto la loro aliquota allo 0.40% e che sono 1861 (pari al 40% del totale) quelli che applicano un'aliquota dello 0.20%.

L'andamento crescente dell'applicazione dell'addizionale registrato nel corso del 2001 ha avuto un'impennata considerevole nel 2002.

Su un campione di 3739 amministrazioni locali (sul totale di 8103) che hanno reso nota l'aliquota applicata solo 21 hanno deciso di non avvalersi dell'addizionale contro i 513 dell'anno scorso.

Non c'è dunque da sorprendersi se le previsioni di gettito per l'anno in corso, sulla base di dati ancora parziali, sfiorano il miliardo e 200 milioni di €, superando abbondantemente la cifra del 2001 che era però riferita all'intera compagine dei comuni italiani.

Questo dato conferma come dalla data di istituzione dell'imposta a opera del dlgs 28 settembre 1998 n. 360 l'incremento dei comuni che hanno optato per l'addizionale faccia registrare una costante parabola ascendente.

Nel 1999 erano stati 2434 gli enti che si erano mossi in questa direzione e il gettito aveva 254 milioni di €. Nel 2000 i comuni sono diventati 4044 per un gettito pari a 612 milioni di € e nel 2001 le amministrazioni locali che hanno imboccato la strada dell'addizionale Irpef sono state 4644 (pari a circa il 58% del numero totale di enti locali) per un gettito di 864 milioni di €.

Per il 2002 il campione parziale di 3718 enti che hanno reso noto l'aliquota applicata porta ad una previsione di gettito che già polverizza quella del 2001 e manca all'appello più della metà delle amministrazioni. Si può ragionevolmente prevedere che i comuni che avranno scelto l'addizionale raggiungeranno quota 5000 con una previsione di gettito totale che potrebbe arrivare a 1.2 miliardi di €.

Chi lavora con i numeri dei bilanci e non con le tecniche della demagogia sa che quel che conta è la capacità dell'ente pubblico di rispondere con trasparenza, velocità ed efficienza alle richieste dei cittadini.

Il tanto declamato principio di sussidiarietà vuole che l'amministrazione si avvicini al contribuente: quel che può fare il Comune non devono farlo Provincia, Regione o Stato. In tal modo aumenta la possibilità di controllare l'operato dell'autorità. Un concetto di immediata comprensione se si pensa al federalismo fiscale: rendere più stretto il rapporto tra l'ente che tassa e il cittadino che paga aumenta il controllo sulla spesa e induce gli amministratori a una maggiore efficienza e trasparenza. Avvicinare i centri decisionali ai cittadini comporta per chi amministra una piena assunzione dell'onere della responsabilità, individuale e istituzionale.

Esaminando il rendiconto del 2001 il primo aspetto da sottolineare è che l'**avanzo di amministrazione** si attesta ancora su valori significativi: 55 miliardi di lire. In particolare viene confermato l'ammontare complessivo dell'avanzo di gestione corrente per una cifra intorno ai 34 miliardi.

L'attuale ammontare dell'avanzo di gestione corrente (33 miliardi nel 1999, 34 nel 2000 e 34 nel 2001) può essere considerato oramai sostanzialmente fisiologico e su un livello che conferma, pur in un ambito di prudenza, l'attendibilità dei bilanci preventivi dell'ente.

Analizzando il dettaglio degli aggregati contabili si evince, per quanto riguarda le **entrate**:

- ◆ una diminuzione delle **entrate di carattere tributario** rispetto al 2000 di 41.8 miliardi di lire dovuta principalmente all'abolizione, per una cifra pari a 52 miliardi di lire, della compartecipazione al gettito IRAP, gettito che a partire dal 2001 viene trasferito direttamente dallo Stato. All'interno delle entrate tributarie trova posto e riveste particolare interesse, sia dal punto di vista finanziario che politico, il gettito generato dal recupero dell'evasione fiscale. Tale recupero per l'anno 2001 si è attestato sulla cifra di 43.3 miliardi di lire con un incremento considerevole rispetto agli anni precedenti (nel 1999 il recupero era stato pari a circa 34.7 miliardi mentre nel 2000 era stato di 35.5 miliardi di lire), segno questo dell'impegno continuo e assiduo dell'Amministrazione nella lotta all'evasione e dell'individuazione, sempre più precisa, di tutti i soggetti passivi di imposta.
- ◆ un incremento di ca. il 30% rispetto al 2000 dei **trasferimenti**. Tale incremento per i trasferimenti dallo Stato è riferibile all'aumento del contributo del Ministero di Grazie e Giustizia che da 10.2 miliardi di lire passa a 35.3 miliardi in seguito all'apertura del nuovo Palazzo di Giustizia, al trasferimento diretto del gettito IRAP e all'introduzione, a partire dal 2001, della quota di rimborso dell'IVA per i contratti di servizio; per quanto riguarda i trasferimenti dalla Regione l'incremento è principalmente imputabile ai maggiori contributi a sostegno delle locazioni di alloggi a favore di cittadini appartenenti a fasce sociale economicamente svantaggiate che è passato da 11.9 miliardi di lire del 2000 a 25.8 miliardi del 2001.
- ◆ La flessione delle **entrate extratributarie** è principalmente dovuta alla diminuzione delle entrate derivanti da dividendi su azioni spettanti alla Città per il venir meno della moratoria fiscale di cui tali redditi hanno usufruito fino all'esercizio fiscale 1999. Tale decremento è in parte compensato dal credito di imposta iscritto tra le entrate tributarie.

Per quanto riguarda le **spese correnti** si deve registrare una crescita di ca. 190 miliardi di lire rispetto al 2000 dovuta:

- ◆ l'aumento del 5% del **costo del personale**, che passa dai 668 miliardi di lire del 2000 ai 704 miliardi di lire del 2001, determinato principalmente dall'applicazione per il biennio 2000/2001 dell'aggiornamento economico biennale del contratto di lavoro.
- ◆ un aumento degli **acquisti di beni e servizi**, da imputarsi principalmente al comparto socio-assistenziale dettato dal cambiamento della politica assistenziale che anziché trasferire risorse economiche ai cittadini bisognosi eroga direttamente i servizi necessari al loro sostentamento e all'aumento degli interventi per la viabilità, la gestione del territorio e dell'ambiente;
- ◆ alla crescita degli **interessi passivi** per 7.7 miliardi di lire in virtù dell'aumento dell'indebitamento necessario a finanziare i nuovi investimenti in parte compensato dalla

riduzione dei rimborsi delle quote dei mutui dovuta alla estinzione anticipata di debiti verso la Cassa Depositi e Prestiti a seguito della cessione di azioni Sagat e AEM.

Gli **investimenti** ammontano a 601 miliardi di lire di cui 174 finanziati con mezzi di bilancio (quindi autofinanziati) e 427 finanziati con il ricorso al mercato (mutui e prestiti obbligazionari). Tra le fonti di copertura è da registrare l'utilizzo dei buoni obbligazionari comunali: nel 2001 il Comune di Torino ha effettuato una quinta emissione obbligazionaria per 418 miliardi di lire ripartita in due tranches al fine di ottimizzare la scansione temporale dei rimborsi delle quote capitale.

L'accenno ai B.O.C. ci permette di analizzare la consistenza e la struttura del debito.

Si deve registrare un trend crescente che interessa, comunque, l'ultimo quadriennio ed è correlato con lo sviluppo degli investimenti perseguito negli ultimi anni.

L'aumento dell'indebitamento non è un aspetto negativo perché ciò significa che l'amministrazione continua ad investire e quanto fatto quest'anno ne è una conferma.

Si deve peraltro notare che, comunque, la capacità di indebitamento del Comune di Torino è pari ca. al 7% e questo significa che le capacità teorica di indebitamento è pressochè illimitata dal momento che il vincolo normativo impedisce agli oneri finanziari di superare il 25% delle entrate correnti.

Da un'analisi più attenta si evince che:

- ◆ il debito residuo fronteggiato dal Comune di Torino al 01.01.2002 è pari a circa 3.621 miliardi di lire. Dal momento che alcuni mutui sono parzialmente assistiti da uno specifico contributo dello Stato il debito reale a carico dell'Amministrazione risulta essere pari a 3.097 miliardi di lire;
- ◆ dei 3.621 miliardi di lire il 37.12% è a tasso fisso e il 62.88% è a tasso variabile;
- ◆ l'esposizione debitoria è unicamente verso finanziatori italiani; in particolare:
 - il 46.57% dai B.O.C;
 - il 36.02% da Banche appartenenti al sistema creditizio italiano;
 - il 17.40% del debito è finanziato dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Permettetemi un'ultima considerazione sulla situazione debitoria della Città. Con la legge finanziaria del 1999 veniva concessa agli Enti Locali la possibilità di estinguere il debito - o una parte di esso - verso la Cassa Depositi e Prestiti senza il pagamento di oneri aggiuntivi o penalità al fine di far attuare agli Enti in questione politiche di bilancio più dinamiche e meno onerose. Con i proventi derivanti dall'alienazione di una quota della partecipazione della Città in A.E.M. S.p.A. e nella Sagat si sono estinti nel mese di Dicembre 2000 mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per 241.47 miliardi di lire. Questa operazione ha consentito di realizzare nel corso dell'ultimo esercizio una riduzione nei rimborsi delle rate dei mutui di ca. 23 mld di lire.

Inoltre, la riduzione del disavanzo nel biennio 1999/2000 superiore allo 0.3% del P.I.L. ha consentito al Comune di Torino una riduzione dei tassi di interesse sui vecchi mutui della Cassa DD.PP. dal 7.5% al 6.5% con un contenimento degli oneri finanziari di circa 6 miliardi di lire.

Alla preparazione di questo Rendiconto 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.

Voglio, inoltre, ringraziare particolarmente il 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.

Nonostante quest'ultimo sia stato un annus terribilis per la finanza locale e non solo, la Città di Torino ha conservato, anche per il 2001, il rating AA-, segno dell'affidabilità creditizia riconosciuta alla nostra città sul mercato finanziario dall'Agenzia Standard and Poor's.

È indubbio che la Città, come ho accennato all'inizio di questa relazione, sta vivendo un non facile momento ma sono certo, per quella che è la sua storia ma soprattutto per quello che sono le sue forze produttive, culturali e intellettuali, le sue capacità e i suoi i talenti che saprà risollevarsi.

E in questo cammino l'Amministrazione farà sicuramente, come ha sempre fatto, la sua parte.