

BILANCIO DI PREVISIONE

2011

RELAZIONE DEL VICE SINDACO

Alessandro Baglioni

Consiglio Comunale del 22 e 23 marzo 2011

LA FINANZA LOCALE: Inquadramento

I Bilanci dei Comuni si inseriscono in un contesto di finanza pubblica molto indebolito dalla crisi economico – finanziaria di questi anni.

Nonostante la debolezza ciclica dell'economia prosegue l'apporto dei Comuni al contenimento del saldo finanziario: a partire dal 2004 e fino al 2009 abbiamo un miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni di 4 miliardi di euro contro un deterioramento complessivo registrato dalla Pubblica Amministrazione nello stesso periodo di oltre 32 miliardi.

Complessivamente nel confronto con gli altri livelli di governo e con il totale della Pubblica Amministrazione, i Comuni si confermano un comparto allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici ma che, per raggiungere questi risultati, ha dovuto sacrificare una cospicua parte della spesa per investimenti perché il solo contenimento della spesa corrente, non sarebbe stato sufficiente al raggiungimento degli obiettivi.

La manovra di finanza pubblica 2011/2013 varata nel luglio del 2010 e i cui effetti stanno determinandosi nel corso del 2011,

taglia pesantemente i trasferimenti lineari a Regioni, Province e Comuni (del tutto in contraddizione con il processo di attuazione del federalismo municipale), provocando evidenti, inevitabili e gravi ripercussioni sui servizi, sugli investimenti e sulla possibilità dei Comuni di svolgere un ruolo attivo per la crescita dell'economia locale.

Per il nostro Comune il taglio ammonta a 1,43 milioni di euro per il 2011 e si inasprirà ulteriormente nel 2012 e 2013 (2,4 milioni di euro).

Se a questo sommiamo l'innalzamento dell'obiettivo posto a carico del bilancio per il rispetto del patto di stabilità interno (di competenza per la parte corrente e di cassa per la parte in conto capitale) che da - 66 mila euro del 2010 passa a + 1,834 milioni di euro per il 2011, a 2,230 milioni di euro per il 2012 e a 2,230 milioni di euro per il 2013, la manovra che dobbiamo attuare nel 2011 è di 3,264 milioni di euro (tagli lineari più obiettivo del patto).

Alla riduzione dei trasferimenti si sommano (almeno nel nostro caso) il persistente blocco della marginale autonomia impositiva e finanziaria e le ricadute sul bilancio dei minori trasferimenti avuti dalla Regione specialmente in materia di trasporto pubblico locale e di fondi per le politiche sanitarie e sociali.

I dieci fondi statali a carattere sociale (famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, infanzia, non autosufficienza, affitti, immigrazione, servizio civile, sociale, etc) potevano contare nel 2008 su stanziamenti complessivi nel bilancio statale per 2 miliardi e 527 milioni di euro. La diversa scala di priorità del governo ha dato luogo ad un taglio drastico delle risorse che per il 2011 saranno di 538,3 milioni (- 63,4% in tre anni).

Ciò avrà come conseguenza la cancellazione o il ridimensionamento di una moltitudine di servizi e iniziative nei settori interessati.

L'altro macro dato è che a fronte di una riduzione di 15 miliardi della spesa pubblica, più del 60% è costituito da tagli ai trasferimenti erariali alle autonomie locali; per la restante parte una percentuale modesta è rappresentata dalla riduzione della spesa dei Ministeri e per una parte, cospicua, dagli interventi del personale del settore pubblico, con il blocco contrattuale.

PATTO DI STABILITA'

Dal 1999 ad oggi l'Italia ha formulato il patto di stabilità esprimendo gli obbiettivi programmatici ogni anno in modo differente e schizofrenico.

Complessivamente ai comuni nel triennio 2009/2011 è stato richiesto, in termini di miglioramento dei saldi un contributo pari a 4 miliardi e 145 milioni di euro.

Le cifre per il nostro Comune le ho dette precedentemente e sono impressionanti tenendo presente la virtuosità del nostro ente per quanto attiene il rispetto dei parametri tesi al risanamento della finanza pubblica (grado di indebitamento, riduzione della spesa corrente, riduzione delle spese del personale, buone pratiche sui residui).

Per raggiungere l'obiettivo non basta la riduzione della spesa corrente (ormai ridotta a un grado di rigidità molto alto) ma occorre agire sulla riduzione e sul blocco della spesa in conto capitale anche attraverso il non utilizzo di risorse di entrate disponibili perché peggiorerebbero il Patto (l'avanzo di amministrazione e alienazioni) e bloccando il pagamento ad imprese e/o fornitori per opere di investimento.

La contraddizione insita in queste regole è che il blocco dei pagamenti produrrà residui passivi nel bilancio ovvero impegni di spesa assunti ma non pagati entro l'anno.

A nulla vale l'irrisoria percentuale prevista dalla Legge finanziaria di utilizzare lo 0,75% dei residui passivi per finanziare opere.

Ma una domanda al legislatore la vorrei fare: il patto di stabilità è una legge sicuramente importante per raggiungere obiettivi di risanamento della finanza pubblica e a cui ci dobbiamo attenere ma sono anche tante le norme legislative che fissano tempi certi ai crediti dei fornitori e/o delle imprese e impongono ai Sindaci di adottare misure organizzative per garantire pagamenti tempestivi. Vogliamo allora superare queste reiterate contraddizioni?

Sul patto di stabilità la nostra richiesta è quella di operare per una regola stabile negli anni che realizzi l'equilibrio finanziario ma fissi una volta per tutte il contributo straordinario del comparto al risanamento della finanza pubblica con un allentamento dei vincoli. Inoltre occorre potenziare il ruolo di coordinamento della finanza locale da parte delle Regioni, attraverso la regionalizzazione del patto di stabilità in una visione decentrata dell'applicazione delle regole che sarebbe utile a sbloccare in modo significativo i pagamenti divenendo la Regione, veicolo di riduzione dei propri a favore dello sblocco di quello degli enti locali e soggetto preposto ad impostare un Patto di stabilità regionale tra tutti i Comuni.

Basti pensare che a livello nazionale nel 2009 il 10% dei Comuni è inadempiente e, in alcune regioni (Veneto e Lombardia) si sono avute punte del 15-17% nel non rispetto del Patto.

Questa amministrazione sta lavorando comunque nella direzione del rispetto dell'obiettivo con la consapevolezza che, le critiche e le proposte che noi avanziamo e che non hanno risparmiato neanche i governi guidati dal centro sinistra, devono esser colte in modo costruttivo con l'intento comunque di lavorare esclusivamente per lo sviluppo del territorio e per il bene della nostra città.

Spero che anche l'opposizione sappia contribuire a questo nostro intendimento sollecitando i propri parlamentari affinché nel prossimo D.P.C.M. sulle regole del Patto possano essere almeno inserite le risorse derivanti da alienazioni e vincoli meno rigidi sui pagamenti per la spesa in conto capitale.

LA MANOVRA SULLE ENTRATE

Il quadro delineato dal decreto sul federalismo municipale rende certo, per il nostro Comune almeno per il 2011, il complessivo congelamento della fiscalità locale.

I decreti sul federalismo promettono di mettere una pezza al nostro sistema fiscale accorpando le tipologie impositive (ben 45 sono le tasse, i tributi, i canoni, le addizionali, le compartecipazioni) con una pressione complessiva stimata nel

2009 al 43,5% che colloca l'Italia al terzo posto fra i Paesi dell'OCSE. Dalle prime stime però la pressione fiscale non diminuirà, anzi si inasprirà.

Allo stato attuale delle cose le Regioni, le Province, i Comuni sono responsabili solo del 18% delle entrate e nel decreto legislativo la tassazione continua ad essere fissata dallo Stato.

Se la misura delle tasse comunali è decisa a Roma e non dai Sindaci non si potrà mai concretizzare quel meccanismo virtuoso per i cittadini del “vedo, pago, voto” che consente di premiare o punire chi ha amministrato secondo chiare responsabilità e risultati.

Ecco perché avevamo insistito per il principio del beneficio fiscale, attraverso una tassa sui servizi generali gestibile in autonomia.

D'altra parte dovremo poi capire nella pratica cosa comporta per i Comuni e i cittadini l'introduzione della cedolare secca e in particolare per le locazioni a regime concordato, quanta è l'incidenza e la volatilità delle imposte sui trasferimenti immobiliari; come agirà la perequazione nei confronti della sostituzione degli attuali trasferimenti atteso che le imposte (compartecipazione IVA anziché IRPEF, e IMU nel 2014) sono

caratterizzate da una forte sperequazione territoriale tra nord – centro – sud e tra categorie.

L'elemento secondo me da salutare con un certo interesse, se ben gestito e a parità di risorse, sono i cosiddetti “fabbisogni standard” che dovrebbero far superare il principio della “spesa storica” grazie al quale vengono premiate tuttora le amministrazioni più spendaccione e meno virtuose.

Di che cosa si tratta? Si stabilisce sulla base di parametri economici e territoriali qual è il costo efficiente di un servizio: polizia locale, asilo, impianto sportivo; se quel costo viene superato e un comune vuol spendere di più si deve arrangiare: dallo Stato non arriverà più un euro; o si risparmia altrove o si aumentano le tasse.

Dobbiamo dire che in Toscana la percentuale dei Comuni che ha costi unitari minori è superiore al dato nazionale (20% in Toscana contro l'8,5% del Paese).

Mentre i dati meno virtuosi della nostra Regione sono nella dotazione della dirigenza. In Toscana ci sono 8.043 abitanti per un dirigente contro gli 8.216 dell'Emilia e i 13.000 del Veneto.

E ciò influisce sui costi standard.

Il nostro Comune ha già dato una risposta importante con un opportuno processo di rientro diminuendo di tre unità le figure

dirigenziali (a questo punto noi abbiamo 1 dirigente ogni 10.000 abitanti) e ci siamo dotati di un'articolata area delle posizioni organizzative caratterizzate da elevate competenze professionali e gestionali dei suoi titolari.

Il nostro bilancio ha il proprio pareggio finanziario a 53.683.510 milioni di euro.

La manovra sulle entrate per il 2011 prevede l'aumento della COSAP permanente e temporanea e un adeguamento dell'indice dei servizi a domanda individuale.

La politica tariffaria sui servizi è orientata verso un maggior grado di copertura dei costi, mantenendo un livello di equilibrio e di equità con l'utilizzo (anche se ritengo che una riflessione vada fatta) dell'istituto dell'ISEE quale indicatore per determinare le modalità e l'entità della compartecipazione degli utenti al costo dei servizi.

L'altro versante è quello di continuare attraverso una collaborazione con gli organi preposti (Guardia di Finanza, Agenzie del Territorio, Agenzia delle entrate) il lavoro di controllo e recupero di imposte sui cespiti non dichiarati o parzialmente dichiarati o elusi.

Su questo versante e in particolare sull'ICI abbiamo prodotto risultati crescenti e notevoli negli anni: 608.000 euro nel 2009

1,55 milioni di euro nel 2010, 763.000 la previsione del 2011, ma il recupero volge al suo completamento, divenendo gettito consolidato perché i contribuenti tendono a mettersi in regola sulla base degli accertamenti ricevuti.

LA MANOVRA SULLA SPESA

Particolarmente complessa si presenta la manovra sulla spesa il cui contenimento è il cardine del nostro modo di operare, per consolidare nel medio – lungo periodo un equilibrio stabile e strutturale di bilancio, senza incidere pesantemente sulla finanziabilità dei servizi alla persona, intervenendo prevalentemente sui costi di natura prettamente finanziaria, cioè sulle spese per rimborso prestiti e pagamenti di interessi passivi. Un fattore positivo è stato la risoluzione dei contratti di finanza derivata.

L'indebitamento scenderà nel 2011 a 30.552.852 euro.

La riduzione/efficientamento della spesa necessaria a compensare la riduzione dei trasferimenti statali è stimabile mediamente per il nostro bilancio in circa il 7% nel 2011 e il 9% nel 2012 a cui vanno sommati i tagli conseguenti alla riduzione dei trasferimenti dalla Regione.

Tagli di questa entità non sono mai stati realizzati dal nostro Comune.

Ne consegue pertanto che manovre di aggiustamento progressivo verso equilibri di bilancio o operazioni di tipo incrementale non si presentano adeguate o sufficienti per realizzare e mantenere gli equilibri critici evidenziati.

Si tratta invece di prefigurare una operazione strutturale a valenza triennale o di legislatura, che individuate le priorità concentri le risorse e le azioni su di esse, riducendo selettivamente gli interventi nelle altre e diverse azioni valutate non prioritarie.

Azioni queste che, per le ragioni esposte in premessa e che qui sono sostanzialmente richiamate integralmente, richiedono un nuovo patto con la città, al fine di salvaguardare i caratteri del sistema dei servizi ma anche di impostare nuove e diverse politiche tese allo sviluppo, all'equità, alla sobrietà.

Aggiornare quindi il pensiero e conseguentemente le scelte strategiche, il modo di approccio e di gestione dei servizi.

In questo quadro, è quanto mai opportuno parlare del settore socio – educativo nella prospettiva di un nuovo e diverso modello di sviluppo, per assegnare a queste politiche un ruolo importante anche in relazione alle dinamiche di cambiamento indotte dalla

crisi economica e dallo sviluppo della città ma anche un controllo sulla spesa del settore.

Da qui due riflessioni:

- a) il superamento definitivo di una concezione puramente assistenziale delle politiche sociali, fondata soltanto sui bisogni in una direzione fondata sui diritti e quindi capace di coniugare certo solidarietà e inclusione sociale ma anche sviluppo ed equità.

Il superamento dall'approccio assistenziale deve infatti passare in primis da un cambiamento di orientamento da parte dei soggetti che intercettano la domanda, che gestiscono i servizi e che provvedono all'allocazione dei budget;

- b) una lettura del sistema dei nuovi bisogni, sia materiali che immateriali, per costruire un nuovo quadro di "sicurezza sociale". Non esiste infatti un unico modello di welfare buono per tutte le situazioni, per tutti i contesti socio – economici; né ci si può riferire a modelli puri, già ben definiti, pur sapendo che questi ultimi rappresentano una fonte importante nella ricerca di strade diverse da percorrere. Si tratta quindi di ragionare in termini di welfare sostenibile che coniughi bisogni con diritti. Occorre porsi il

problema delle priorità individuando quelle che maggiormente necessitano di supporto che incidono sulla sicurezza della persona, sulla coesione sociale e saper riconoscere i fattori causa per poter agire su questi, così da evitare l'insostenibilità di ogni tipo di welfare rispetto alle risorse sempre minori.

Occorre consolidare le politiche attive e di sviluppo della città (anche se in questo bilancio dovranno sostenere elementi di criticità per tagli dolorosi).

Questi settori fondamentali e vitali (lo sviluppo economico legato al commercio e al marketing territoriale, la cultura, lo sport, l'innovazione delle reti e delle tecnologie) devono essere oggetto di nuovi modi di operare ricercando nuove forme di governance e di gestione, soluzioni di aggregazione, di partnership, di sponsorizzazioni, di accordi di promozione a sostegno delle attività, anche a livello di area vasta.

MISURE DI POLITICA FINANZIARIA E FISCALE

L'Amministrazione comunale ha predisposto una manovra di bilancio molto selettiva per i vincoli posti dalla finanziaria e che contiene anche per il 2011 forti elementi di attenzione alla spesa

corrente. Quella finanziata con entrate finalizzate si attesta a 32.579.784 euro rispetto a 34.163.041 euro della previsione assestata del 2010.

Tutto questo contenendo il carico fiscale, qualificando le politiche socio – educative, cercando di sacrificare il meno possibile le politiche attive e – compatibilmente alle regole del Patto di stabilità – gli investimenti.

Un percorso analitico e sostenibile prefigurato per ciascuna funzione e servizio dove si salvaguardiano gli elementi portanti: welfare locale, ambiente, trasporto, cultura.

Anche l'organizzazione comunale dovrà perseguire percorsi di innovazione e di efficienza gestionale nella direzione di un rapporto trasparente, efficace, semplificativo, razionale che dia certezze ai cittadini.

Sul versante delle entrate prevediamo il blocco dei tributi vi sarà un intervento sulla COSAP temporanea e permanente con un aumento del 25% rispetto all'anno 2010 pur nell'ottica – concordata con le categorie economiche – di revisione del relativo Regolamento per verificare l'intero sistema tariffario.

Un adeguamento delle tariffe dei servizi a domanda individuale, continuando, specialmente nel settore socio – educativo, la

verifica e il controllo su situazioni di elusione per il recupero di imposta.

Dal 2011 la riscossione dell'ICI sulla seconda casa e sugli altri immobili sarà effettuata a gestione diretta nella prospettiva di una riorganizzazione dell'ufficio Tributi in previsione del federalismo municipale.

Rispetto agli interventi sulla spesa corrente nel 2011 non si prevede nessuna assunzione di mutui in modo da ridurre ancora l'indebitamento anche se, pensare di continuare a far fronte alle spese in conto capitale solo con risorse proprie è riduttivo e presenta nel medio periodo elementi di criticità, tante sono le variabili e l'incertezza della loro concretizzazione.

D'altra parte stante l'incidenza degli interessi sull'indebitamento ben al di sotto della percentuale dell'8% stabilita dalla Legge finanziaria noi potremmo paradossalmente assumere ancora 26,000 milioni da mutui e non lo possiamo fare per il Patto di stabilità!

La spesa viva per i servizi per le politiche sociali ha un lieve aumento: da 3.102.415 euro dell'assestato 2010 a 3.151.500 euro del bilancio 2011 e rappresenta nel suo complesso (6.689.608 euro con il personale) il 20,53% dell'intera spesa corrente; è prevista la conferma del Fondo per la non autosufficienza di

100.000 euro e sarà rifinanziato il Fondo per la solidarietà che, nel corso del 2010 è stato utilizzato secondo le linee stabilite dagli organi collegiali, per 31.000 euro.

Permane il sistema di agevolazioni e protezioni sociali per i cittadini con l'applicazione delle fasce ISEE nei servizi a domanda individuale compresa la TIA.

I servizi educativi mantengono pressoché inalterata la previsione di spesa in 2.879.000 di euro che rappresenta a fronte di una spesa complessiva (compreso il personale di 6.702.750 di euro) il 20,57% della spesa corrente.

Diminuisce in modo sensibile tra il 2010 e il 2011 la spesa del personale (552.000 euro rispetto all'asestato 2010 e altri 600.000 euro rispetto al pluriennale 2011) causa il blocco dei contratti per il triennio; lo stop al turn – over e la riduzione di tre dirigenti.

Vi sono poi risparmi per oltre 800.000 euro tra riduzioni di spese di gestione, consulenze, per minori interessi passivi per i tagli ai costi degli organi collegiali in materia di indennità e gettoni di presenza.

L'incidenza dei settori sulla spesa corrente oltre al socio – educativo prevede il 25,03 per l'Amministrazione generale, il 10,85% per ambiente e territorio, l'8,78% per la mobilità, il 6,31%

per la polizia municipale, il 5,04 per la cultura, l'1,48% e l'1,41% rispettivamente per lo sviluppo economico e lo sport.

GLI INVESTIMENTI E IL PATTO DI STABILITA'

Data la criticità del mercato immobiliare e edilizio, che non sembra avviato da una rapida evoluzione di ripresa, molti Comuni hanno registrato negli ultimi due – tre anni una diminuzione dei proventi da concessioni edilizie.

D'altra parte non possiamo e non dobbiamo in questo gioco di scacchi considerare il territorio come la pedina fondamentale per far quadrare i bilanci: dovremo confermare e rielaborare l'impianto del Regolamento Urbanistico nella continuità ma individuando comunque nuove opportunità come elementi strategici per il futuro, nell'ottica di rafforzare lo sviluppo e l'identità della città in un quadro di piena sostenibilità e salvaguardia ambientale. Nel prossimo Consiglio avvieremo il procedimento.

Quali allora i possibili scenari per sostenere gli investimenti?

Dei mutui abbiamo detto.

Entrate da autofinanziamento a seguito di dismissioni patrimoniali sono anche legate alla revisione del Regolamento Urbanistico e spesso a dinamiche che sfuggono alla sfera delle certezze della

programmazione comunale. D'altra parte le entrate da alienazioni patrimoniali allo stato attuale non sono previste tra le poste dell'equilibrio del Patto: tuttavia la valorizzazione, la dismissione e la ricomposizione del patrimonio immobiliare è stato e sarà un punto essenziale del nostro operare anche nel 2011.

Conseguentemente il piano degli investimenti è stato ipotizzato su un volume di spesa inferiore al passato, realizzabile purtroppo, solo in presenza di un equilibrio di cassa tra entrate certe e pagamenti che ottemperi, nel corso dell'anno, all'obbiettivo del Patto.

A questo quadro negativo dovremo dare risposte strategiche positive che stiamo già ricercando attraverso modalità e forme che possono prevedere anche l'eventuale costituzione di una società a totale capitale pubblico per la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare e per alcuni servizi di scopo, forme di convenzionamento con gli istituti di credito per il pagamento dei fornitori, il leasing costruendo per le grandi opere pubbliche, così come abbiamo già fatto con l'istituto del project.

Queste sono le linee del Bilancio ampiamente condivise anche con le Associazioni di categoria, con Confindustria, sottoscritte in un verbale di accordo con le OO.SS. e discusse con i cittadini.

CONSIDERAZIONI FINALI

I territori degli 8.000 Comuni e quindi anche il nostro e con essi la società sono sempre più una rete a maglie larghe, ricchi di identità, di opportunità ma anche di criticità: si può avere la casa, l'impresa, i risparmi ma basta un soffio delle Borse per spazzare via tutto; si può avere l'i – phone ma i nostri ragazzi non mangiano futuro. Oggi al disagio si reagisce mediante la prevalente strategia di mettere a coltura intensiva il presente, di farlo fruttare rapidamente, senza preoccuparsi di quel che avverrà. Ciò comporta, però, la desertificazione del futuro e rischia di creare mentalità opportunistiche e predatorie.

L'individualismo e il localismo non possono essere le soluzioni.

E' chiaro che l'incertezza e l'insicurezza che pervadono il Paese e di conseguenza i territori non possono essere risolti con l'individualismo, il rancore o con politiche di sorvolo.

Occorre invece fare società e territorio con politiche e linguaggi nuovi e seri che dicano la verità, che diano risposte anche limitate ma risposte, che servano di accompagnamento ai cittadini: i temi della scuola, del nuovo welfare, della sicurezza, della modernizzazione, della solidarietà non sono microcosmi, ma essenza della vita di un territorio. Il problema non è più la

mediazione e lo scontro tra le ideologie ma una capacità di accompagnare i processi, innovarli, uscendo dalla gestione.

E direte cosa c'entra questo con il Bilancio?

C'entra eccome perché istituzioni forti, una comunità forte, una politica che capisce e interpreta la società, la quale non è rassegnata ad essere "volatile coriandolo" debbano essere in grado di dare, anche in momenti di difficoltà economiche e di risorse per gli Enti locali, capacità di governo e un segno di ottimismo e di speranza.