



Bologna, 26/09/2011

CONSIGLIO COMUNALE STRAORDINARIO, INTERVENTO DELLA VICESINDACO CON DELEGA AL BILANCIO, SILVIA GIANNINI

Trasmettiamo l'intervento della vicesindaco con delega al Bilancio, Silvia Giannini, effettuato all'inizio del Consiglio comunale straordinario sulle ricadute della Manovra finanziaria nell'ambito bolognese.

"Oggi è una giornata molto importante, in questo dibattito ho pensato sia utile riprendere alcuni dei temi principali, e alcuni elementi principali, legati a questa manovra e in particolare gli effetti che ha sul Comune. In alcuni casi ripeterò cose già dette, ma credo che per avviare adeguatamente il dibattito oggi sia importante ripercorrere i punti essenziali che riguardano questa manovra. I provvedimenti che discuteremo maggiormente sono quelli di luglio e agosto. L'ultimo aggiornamento del documento conferma la stima di un disavanzo del 3,9% del Pil nel 2001 e un obiettivo di 1,6. Ovviamente questi sono obiettivi e sono ambiziosi, perché si preveda in tempi molto ravvicinati, nonostante la situazione di crisi economica di raggiungere un pareggio di bilancio. L'aggiustamento è molto consistente, si tratta nel complesso di un circa 70 miliardi di euro.

I principali problemi di questi provvedimenti sono fondamentalmente quattro. Il provvedimento è troppo squilibrato sulle entrate, anziché ridurre la spesa si aumentano le imposte, la pressione fiscale alla fine del periodo di aggiustamento di questo triennio è prevista crescere come non era mai stato in passato. In particolare le entrate sono il 57% del 2012 e il 74% del 2013, 80% del 2014. E' anche una manovra che è molto concentrata su Regioni ed enti locali. Scarica molto dell'onere di aggiustamento su Regione ed enti locali. Non solo non stimola la crescita, ma in realtà da economista devo dire che è una manovra recessiva, è una manovra che rischia di ridurre il Pil in modo tale da poter anche addirittura creare problemi all'ottenimento degli stessi obiettivi di riduzione del rapporto disavanzo, Pil, debito-Pil, perché si riduce il denominatore il prodotto interno lordo potrebbero anche non andare nella direzione desiderata. Attendiamo con molto interesse le misure sullo sviluppo che il Governo dovrebbe in settimana varare.

Gli effetti sul Comune di Bologna? Per esaminare questi effetti occorre tenere in considerazione tre provvedimenti. Il decreto 78 del marzo 2010, e i due decreti di

luglio e agosto (rispettivamente il 98 e il 138). Occorre poi tenere conto del nuovo Patto di Stabilità. Il Patto di Stabilità è stato cambiato nel corso degli anni e l'ultimo cambiamento che è quello che ha dettato le regole risale alla Legge di stabilità del dicembre 2010. Quali sono gli effetti sul 2011, sul 2012 e sul 2014? Da un lato vi sono minori entrate dallo Stato, ma anche dalle Regioni, posto che le Regioni subiscono le riduzioni dei trasferimenti da parte dello Stato, e quindi questo si traduce in minori trasferimenti dalle Regioni ai Comuni. Poi occorre tenere presente l'effetto che queste misure hanno sui saldi obiettivo per il patto di stabilità: positivi e crescenti nel tempo. E l'ultimo provvedimento di agosto, sblocca anche se pure limitatamente, l'autonomia fiscale degli Enti. Questi sono i principali aspetti. L'ordine di grandezza degli aggiustamenti che sono richiesti agli Enti territoriali: si tratta di 8,5 miliardi di euro nel 2011, 14,5 nel per 2012 e 14,9 nel 2013 e nel 2014. Solo sui Comuni con più di 5mila abitanti l'onere di aggiustamento è di 2,5 miliardi nel 2011, 4,2 nel 2012 e 4,5 negli anni successivi. Veniamo agli effetti sul bilancio del Comune di Bologna: per quanto riguarda le entrate, le minori entrate dovute sostanzialmente alla riduzione dei trasferimenti e delle risorse provenienti dallo Stato ai sensi del Decreto 78 dell'agosto 2010, nel bilancio vi sono stati meno trasferimenti da Stato per 23,6 milioni di euro, meno trasferimenti dalla Regione Emilia-Romagna per circa 5 milioni. Se a ciò si aggiungono anche minori entrate straordinarie che vi erano in anni precedenti non si sono materializzati nel 2011 e anche gli effetti automatici della crisi economica che comporta una riduzione delle entrate, complessivamente nell'anno in corso il Comune di Bologna ha dovuto far fronte a minori entrate per 50 milioni di euro. Sempre relativamente al 2011 il nuovo patto di stabilità (in vigore dal 2011), che prevede un saldo obiettivo calcolato con certe percentuali, in particolare nel 2011 pari all'11,4% della media della spesa registrata nel triennio 2006-2008 con alcuni correttivi su cui adesso non mi intrattengo, come conseguenza di questo patto di stabilità il Comune nell'anno in corso deve conseguire un saldo obiettivo che è un avanzo di 22,4 milioni. È un avanzo di competenza misto. Si tratta di risorse di cui il Comune ha disponibilità ma che non può spendere. Questo evidentemente ha un effetto recessivo di notevole portata.

2012, vi sono ancora gli effetti del Decreto 2010, quindi ci sono minori entrate che derivano da quella norma, in particolare sono 11,7 milioni di euro dallo Stato, poi ci sono ulteriori tagli che deriveranno dal fatto che avendo anche le Regioni meno risorse dallo Stato, le Regioni trasferiranno meno ai Comuni. Ho messo altri punti interrogativi perché non riusciamo ancora a quantificare quanto sarà l'impatto di questi tagli sul prossimo esercizio. Quindi complessivamente non possiamo ancora dire quale sarà l'impatto come minori entrate che si avranno nel bilancio 2012. Poi il saldo del patto di stabilità che deve garantire nel complesso nel 2012 ai sensi del Decreto di agosto, 1,7 miliardi di euro che saranno poi 2 miliardi nel 2013; si tratta di uno sforzo addizionale aggiuntivo. Sostanzialmente, secondo le stime che abbiamo fatto fino a ora, ma si tratta di stime ancora molto incerte per una serie di motivi, il Comune dovrebbe il prossimo anno conseguire un avanzo di bilancio pari a circa 60 milioni di euro. Ora il Comune come sapete ha una dimensione del bilancio di 500 milioni di euro circa, se teniamo conto delle minori entrate, saldi obiettivi si tratta di uno sforzo di 120 milioni di euro in due anni. È uno sforzo che neanche il manager di

un'impresa privata più abile riuscirebbe a fare. E' proprio per questo che serve il contributo di tutto per pensare come affrontare questa situazione che pone gli Enti locali in una situazione di difficoltà come mai si era registrate in passato.

Perché dicevo che stimiamo questi 60 milioni? Perché ci sono una serie di elementi di incertezza rispetto a quelli che saranno i reali effetti delle tre manovre descritte sul bilancio, perché ci sono incertezze sul lato delle entrate, perché ci sono incertezze sulla quantificazione del saldo obiettivo per il patto di stabilità. I motivi di incertezza sono legati al fatto che vi è un'attenuazione dello sforzo richieste ai Comuni, alle Provincie, alle Regioni in virtù di quello che sarà il gettito della cosiddetta Robin Tax, è un nome poco appropriato per un'imposta di funzione redistributiva ne ha veramente poca, ma non è questo l'oggetto del nostro incontro oggi. Ci sono poi altri motivi di incertezza legati a criteri di virtuosità e che erano previsti dal decreto 98 del luglio 2011, previsti originariamente per il 2013, ma che sono stati anticipati al 2012; e poi si continua a parlare di nuovi provvedimenti.

Come sapete la Robin Tax è un'addizionale sui profitti delle imprese del settore petrolifero, delle energie e del gas, l'importo della manovra che prevede nel complesso uno sforzo addizionale per Regioni ed Enti a locali di 6 miliardi potrà essere ridotto fino a 1,8 miliardi, quindi al massimo del 30%, in funzione del gettito della Robin Tax. I motivi di incertezza sono legati al fatto che non si sa se effettivamente la Robin Tax darà quel gettito, non si sa se tutto quel gettito verrà utilizzato effettivamente per attenuare gli sforzi richiesti a Regioni, Province ed Enti locali. Occorrerà poi ripartire, e questo verrà fatto con un Decreto del Ministero delle Economie e delle Finanze d'intesa con la conferenza unificata, questi importi tra i diversi comparti; quindi tutto ciò rende ancora impossibile quantificare quanto sarà per il Comune di Bologna l'alleggerimento eventualmente dovuto a questo utilizzo della Robin Tax.

L'altro elemento di incertezza a cui facevo cenno è legato ai criteri di virtuosità, di cui si parla tanto. L'idea è quella di dividere i Comuni in 4 classi con criteri di suddivisione che ancora devono essere definiti. I Comuni della classe più virtuosa non concorrono alla manovra (per loro è sufficiente un saldo finanziario pari a zero), mentre quelli virtuosi (le altre tre classi) supportano l'onere dei virtuosi. Ovviamente questo aumento l'incertezza, perché l'onere che si scaricherà sui Comuni non virtuosi dipende da quali saranno i Comuni virtuosi nella prima classe. I criteri di virtuosità sono 10. Non sto a citarli tutti, so non molto brevemente. Alcuni criteri sono sicuramente rispettati dal Comune di Bologna, per esempio il rispetto del Patto di Stabilità interno, così come abbiamo una buona autonomia finanziaria. In alcuni casi è difficile fare una valutazione, perché il primo criterio indicato nel Decreto è la prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi-fabbisogni standard, ancora questi ultimi non sono stati calcolati. L'autonomia finanziaria, anche su questo il Comune dovrebbe collocarsi bene. Altri indicatori sono l'equilibrio di parte corrente, il tasso di copertura dei costi e dei servizi a domanda individuale, ovviamente anche qui bisognerà vedere se saranno considerati tutti, perché un conto è la

copertura con Tarsu della raccolta rifiuti, altro conto è l'asilo nido o altri servizi. Altro indicatore è l'effettiva partecipazione degli enti locali alle azioni di contrasto all'evasione fiscale, o l'operazione di dismissione di partecipazioni societarie che forse in questo momento non sarebbe proprio virtuoso alienare visti i loro bassi valori di mercato. A questi dieci indicatori se ne è aggiunto un altro con il Decreto 138 che introduce criteri di virtuosità anche per il riparto dei finanziamenti per il trasporto pubblico locale. Il 50% delle risorse può essere attribuito a favore degli enti più virtuosi, anche in questo caso devono essere definiti quali saranno tutti i criteri di virtuosità a cui fare riferimento, uno di questi sicuramente è l'attribuzione della gestione dei servizi di trasporto con procedura di evidenza pubblica. E da questo punto di vista il Comune di Bologna è virtuoso, posto che Atc gestisce il Tpl in base ad una procedura di evidenza pubblica. Questa è sinteticamente la situazione, però come voi sapete gli enti locali sono impegnati a contrastare la manovra. C'è ancora molto dibattito, gli enti locali sottolineano due elementi principali di criticità. Uno riguarda i criteri di virtuosità di cui ho appena detto, che rischiano di penalizzare gli enti che offrono più servizi. In alcuni casi sono difficili o persino impossibili da calcolare, ad esempio quello che fa riferimento ai fabbisogni standard. Non sono ancora definiti i pesi con cui verranno combinati questi diversi indicatori. Sarebbe preferibile usare meno indicatori, più concentrati rispetto alle vere esigenze del Paese, ossia ridurre l'indebitamento, ridurre il debito. Quindi Saldo corrente, riduzione dell'indebitamento sono i criteri su cui forse varrebbe la pena concentrare l'attenzione. Sarebbe anche necessaria una distinzione su classi di popolazione perché è molto difficile confrontare un Comune come Milano, Roma, Bologna, con Comuni che hanno dimensioni molto piccole. Questa distinzione al momento non viene fatta. I criteri di virtuosità si potrebbero interpretare in molti modi. Standard&Poor's recentemente, sulla base di un'attenta analisi dell'andamento del bilancio delle Comuni di Bologna, ci ha ritenuto virtuosi, proprio perché controlliamo il debito, abbiamo una situazione di bilancio che è sotto controllo per quanto riguarda le spese, quindi secondo Standard&Poor's siamo virtuosi, secondo il Governo... non lo sappiamo, forse rischiamo di non esserlo.

Un altro elemento che viene molto discusso in modo critico da parte degli enti locali riguarda il Patto di Stabilità, soprattutto il fatto che il patto preveda degli avanzi crescenti. Questo ha un effetto recessivo, cioè abbiamo delle disponibilità finanziarie che non possiamo spendere. Penalizza le imprese perché anche se possiamo spendere rischiamo di non fare pagamenti e ciò riduce gli investimenti. Anche questo è un fenomeno che chiaramente non è positivo in una fase in cui l'economia non cresce. Forza a dismettere il patrimonio immobiliare e mobiliare, anche in un momento in cui non sarebbe economicamente conveniente farlo. Sicuramente ci sono molti momenti in cui è opportuno cedere partecipazioni al privato, anzi è auspicabile, però non tutti i momenti sono buoni a questo fine. Pensate a quanto valgono oggi le azioni di Hera ed evidentemente è chiaro che vendere oggi vorrebbe dire svendere e questo vorrebbe dire impoverire il patrimonio dell'ente locale. Peraltro vi è anche detto che il patto di stabilità con questi avanzi crescenti, pensate ai 60 milioni che il Comune di Bologna dovrà avere come saldo obiettivo per il prossimo anno, rende anche poco attraente l'incentivo a dismettere per finanziare investimenti. L'articolo 5 del decreto 138

prevede che nei limiti di 250 milioni rispettivamente nel 2013 e 2014 il fondo infrastrutture sia destinato agli enti che dismettono le proprie partecipazioni rispettivamente entro quest'anno ed entro l'anno prossimo. Investimenti effettuati a valere su queste quote sono esclusi dal vincolo del patto, però occorre arrivare ai 60 milioni d'avanzo. Con un Patto di Stabilità fatto in questo modo anche quest'incentivo rischia di essere meno pregnante di quanto potrebbe essere.

Vi cito quanto recentemente a Perugia la settimana scorsa diceva Rughetti, segretario generale dell'Anci, perché dà l'idea di cosa voglia dire avere degli avanzi crescenti dell'entità di cui abbiamo detto prima, dice Rughetti: la manovra di ferragosto, la terza in soli tredici mesi, avrà un effetto pesante sui Comuni, ma quello che pesa di più è che si continua a chiedere ai Comuni di migliorare i saldi di bilancio, come se si dicesse ad una famiglia che deve aumentare il saldo del conto corrente diminuendo però le entrate del capofamiglia, perché lo Stato ci dà meno trasferimenti, però poi dobbiamo risparmiare di più. Mentre dall'altra si chiede di non comprare libri per la scuola, la macchina per andare a lavorare e una casa per vivere nonostante i soldi siano in banca: i soldi ci sono e non li possiamo spendere. L'Anci promette di fare il punto per decidere come riaprire l'autunno e anche avanzare proposte, in maniera propositiva, chiedendo quindi un dialogo con il Governo, dialogo che si era interrotto, ma che adesso si è aperto in quanto il Consiglio dei Ministri ha riaperto in quanto è stata istituita la Commissione paritetica Governo-Enti locali su riforme e patto di stabilità. E' importante riavere il dialogo ma non è sufficiente istituire la Commissione, in quanto occorre avere l'obiettivo di confrontarsi in maniera costruttiva. Si discute di altrimenti possibili interventi che non sappiamo se verranno inseriti o successivamente, però si è parlato di possibilità di aumento delle rendite catastali. L'ultima rivalutazione del 5% è del 1996. La revisione delle rendite potrebbe anche avvenire con possibilità di differenziazione per zona o di anticipare nel 2012 l'Imu, l'imposta municipale unica che sostituirà l'Ici. Il che può essere un bene, però ci sono una serie di elementi di incertezza. Il primo problema deriva dal fatto che Stato e Comuni non sono d'accordo sull'aliquota di equilibrio, cioè l'aliquota che rende il gettito uguale a quello dell'Ici. Secondo i calcoli dello Stato l'aliquota dovrebbe essere il 7,6 per mille, secondo i Comuni è troppo basse. Faccio però notare che l'aliquota è comunque maggiore rispetto a quella media dell'Ici, questo provvedimento, cioè la sostituzioni dell'Ici con l'Imu, rischia di penalizzare le imprese, avvantaggiando i proprietari di seconde case. Minura né equa, né positiva per lo sviluppo. Perché quest'effetto? Perché l'Imu congloba nella propria base le rendite catastali su cui adesso i proprietari di seconde e terze case pagano l'Irpef progressiva, mentre queste andrebbero però in un'aliquota di una imposta che ha un'aliquota proporzionale. Le imprese, come voi sapete, pagano l'Ici e pagheranno l'Imu sui beni strumentali con un'aliquota più alta. Quindi una manovra discutibile sotto il profilo sia dell'equità che dell'efficienza. C'è poi la modifica del decreto legislativo sul federalismo municipale, c'è poi la legge delega sul fisco-assistenza che prevede moltissime novità di grandissimo rilievo, di cui adesso non abbiamo il tempo di parlare, che dovrebbe essere anticipata al 2012 pena il fatto che scatterebbero anche delle riduzioni proporzionali su tutte le detrazioni con effetto anche questo che potrebbero essere molto discutibile e gravi per l'equità soprattutto.

A legislazione vigente, con le norme che sono attualmente in vigore, il menù a disposizione degli enti locali, quindi le leve fiscali a cui potrebbe fare eventualmente uso il Comune sono molto limitate. Attualmente la legislazione vigente, volendo fare leva sui tributi - stiamo parlando di possibilità astratte – per il Comune di Bologna si traduce nell'aumento dell'addizionale Irpef (al massimo dallo 0,7 allo 0,8%) anche in modo differenziato per scaglioni di reddito.

L'imposta di soggiorno è un altro tra i possibili tributi in base alla legislazione vigente, con aliquota che vanno da 0,5 a 5 euro per pernottamento e finalizzata, questo è un vincolo di legge, a finanziare interventi nel campo del turismo, ambientali, locali, nonché relativi servizi pubblici locali. Un'altra possibilità per aumentare le entrate è quella di potenziare l'attività, sui cui il Comune è già peraltro particolarmente attivo, di accertamenti sui tributi erariali. Possono aumentare gli incassi che derivano dalla partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento sui tributi erariali. Fino ad ora era prevista la possibilità che il Comune partecipasse con una percentuale del 33% agli incassi, percentuale aumentata dal decreto di luglio e agosto fino al 100%. Fino ad ora l'Agenzia delle Entrate, con cui c'è una fortissima collaborazione, ha incassato da fine 2009: 1,5 milioni di euro per segnalazioni da parte del Comune di Bologna. Il Comune è uno dei più attivi. Ha fatto 1.045 segnalazioni finora che hanno dato luogo a 232 accertamenti da parte dell'agenzia delle entrate.

Che fare? C'è l'esigenza di introdurre nuove norme per lo sviluppo, ci sono nuovi provvedimenti in discussione, quindi è un po' prematuro entrare nel dettaglio delle singole misure con cui predisporre il bilancio 2012. Però, se non proprio di merito, possiamo cominciare a parlare di metodo di alcune linee guida che intendiamo seguire. Sul lato delle entrate, va detto che le leve fiscali al momento esistenti al massimo servirebbero a compensare i tagli dovuti ai trasferimenti statali. Dunque non è una gran leva. Con Irpef, imposta di soggiorno, contrasto all'evasione al massimo compensiamo quei 12 milioni circa che costituiscono la riduzione dei trasferimenti dallo Stato. In casi emergessero altre opzioni, auspicabilmente intesa, come la rivalutazione della rendita, l'anticipo dell'Imu, auspicabilmente estesa anche alla prima casa. Se emergessero altre opzioni andrebbero comunque vagliate prima di fare delle scelte. Mi gli obiettivi prioritari dovrebbero essere quelli di aumentare il meno possibile il prelievo, del resto aumentare le imposte ha un effetto recessivo e già abbiamo una pressione fiscale molto alta, e farlo nel modo più equo possibile, quindi cercare quella combinazione che sia migliore dal punto di vista distribuito.

Il Comune rafforzerà anche la collaborazione che già è molto ampia e proficua con l'Agenzia delle Entrate, abbiamo i migliori risultati in ambito nazionale per quanto riguarda l'azione di contrasto all'evasione, siamo anche molto attivi all'azione di contrasto all'evasione dei tributi del Comune. Quest'anno in bilancio ci sono circa 10 milioni legati al recupero di evasione locale, quindi continueremo a contrastare l'evasione che sappiamo essere una piaga che andrebbe eliminata il questo Paese.

Sul lato delle spese, non vi è dubbio che occorre salvaguardare i servizi – e faremo di tutto per farlo – in particolare quelli che consentono alle famiglie di

conciliare tempi di lavoro e responsabilità familiari. I provvedimenti di questi Decreti, posto che tendono a colpire gli enti locali e quindi i servizi, rischiano di colpire soprattutto quella componente più fragile all'interno di una famiglia, ha degli effetti negativi sulle famiglie che rischiano di scaricarsi sulla componente più fragile che purtroppo è ancora quella femminile e rischia di avere il duplice effetto di ridurre la partecipazione del lavoro femminile al mercato del lavoro, partecipazione che è drammaticamente bassa in questo Paese. Occorre anche rivedere i criteri di accesso e di contribuzione ai servizi, ripensando l'Isee e potenziando le verifiche fiscali per accertare meglio la condizione economica effettiva delle famiglie. Quando occorre razionalizzare, e non si può garantire un servizio di welfare universale, nel senso che non deve essere categoriale, però non può essere esteso a tutti, occorre che ognuno contribuisca in funzione delle proprie capacità. Però, per garantire questo, l'Isee deve essere congeniato bene e soprattutto occorre potenziare le verifiche. Occorre avviare una spending review, su questo ne abbiamo anche già discusso con i Presidenti di Quartiere, in giunta. Ma non sarà certo facile. Occorre individuare gli strumenti più efficaci e quelli meno costosi per rispondere ai bisogni individuati. Per fare ciò è necessario un'attenta consultazione con tutte le categorie e i soggetti interessati. Occorre un maggiore coordinamento, anche nella loro articolazione territoriale. È necessario una maggiore integrazione fra offerta pubblica e privata in un'ottica di sussidiarietà che garantisca la flessibilità che oggi viene richiesta e che garantisca anche il rispetto di standard di qualità che siano definiti. È chiaro che questi sono tutti temi complessi, ma che dobbiamo affrontare. Per fare la spending review dobbiamo sostanzialmente fare un'analisi quantitativa delle previsioni di spesa in relazioni ai risultati ottenuti, usare degli indicatori che ci facciano capire quante sono le risorse assorbite dai singoli settori, valutare il processo, valutare i risultati specifici e quelli sociali. Vuol dire spostare la logica con cui si fa i bilanci. La logica incrementale non deve più essere nei ricordi. Già questo Comune si era staccato dalla mera logica incrementale. Dobbiamo riverificare quali siano le priorità. La revisione della spesa mira a migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, cioè avere risultati maggiori a parità di spesa o anche spendendo meno. E questo ovviamente deve essere fatto tramite una sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative, delle procedure, dei programmi, dei risultati.

Va detto che il Comune di Bologna sta continuando a ridurre l'indebitamento, anche per lasciare il più possibile spazi a futuri investimenti. Attualmente l'indebitamento è 253 milioni di euro, ma in prospettiva alla fine del mandato sarà sotto i 200 milioni di euro. Occorre razionalizzare e valorizzare le risorse umane che stanno calando a ritmi abbastanza accelerati. Il Comune sta perdendo circa 200 unità all'anno di personale per il blocco del turn over, occorre quindi ripensare alla riorganizzazione della macchina valorizzandone le competenze che sono molte. Occorre razionalizzare e valorizzare il patrimonio immobiliare, incluso quello delle Asp. Su questo abbiamo avviato una riflessione sul progetto di una unificazione delle Asp che vada anche nella direzione della razionalizzazione dei servizi. Occorre rivedere e riordinare il sistema delle partecipate, in prospettiva vorremmo fare un bilancio consolidato. Stiamo già riducendo una serie di costi di struttura per i consigli di amministrazione: numeri

e compensi".

In allegato le slide mostrate durante l'intervento della vicesindaco Silvia Giannini.



Comunicati: | [per data](#) | [per argomento](#) | [per tipologia](#) |