



CITTA' DI TORINO

ASSESSORE AL BILANCIO TRIBUTI E PROGRAMMAZIONE

Dr. Gianguido Passoni

RELAZIONE AL RENDICONTO 2007

Il Bilancio Consuntivo costituisce il momento ufficiale con il quale l'Amministrazione civica rende il dovuto conto di quanto si è impegnata a fare; rappresenta, in sostanza, la verifica di "fine anno" degli impegni presi e delle previsioni fatte in sede di Bilancio Preventivo.

Il contesto nel quale lo strumento del Rendiconto opera è rappresentato da un'incessante evoluzione normativa riformatrice e da difficili dinamiche economiche territoriali, nazionali ed internazionali, le quali esercitano pressioni e condizionamenti nella gestione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni.

L'esercizio finanziario 2007 dimostra che la Città di Torino continua a conseguire risultati importanti di solidità e stabilità di Bilancio, il quale riflette la volontà dell'Amministrazione di veder migliorata la qualità della vita dei cittadini e la primaria esigenza di offrire servizi sempre più qualificati ed efficienti. Vengono quindi confermati, nei risultati della gestione, l'impostazione di rigore della spesa data nell'esercizio precedente, lo sforzo di mantenere invariati la pressione fiscale e il livello dei servizi sociali erogati, una seria e sempre più articolata lotta all'evasione fiscale, la previsione di agevolazioni fiscali e tariffarie per fasce di reddito sempre più ampie.

Attenzione particolare e degna di approfondimento merita il tema del contenimento dello stock del debito, sul quale giustamente si è concentrata l'attenzione da parte degli Amministratori. Nel contesto di un sistema di finanza mondiale che vede crescere in maniera costante i tassi di interesse, non si può negare la proporzionale difficoltà nella quale versano anche gli enti locali e la risposta che gli stessi sono chiamati a trovare nella ricerca di condizioni migliori per la gestione delle operazioni di indebitamento e di riduzione degli oneri finanziari. La Città di Torino ha conosciuto momenti in cui il ricorso al debito è stato uno degli strumenti per sviluppare gli investimenti necessari alla realizzazione dell'evento olimpico e il quadro delle opere realizzate negli ultimi anni e ancora in corso di realizzazione. Superata l'esigenza di attivare investimenti di portata



CITTA' DI TORINO

straordinaria, si è voluta adottare una strategia prudente che ha operato sui mutui in essere un rifinanziamento del valore nozionale, evitando la rinegoziazione degli stessi e l'aumento delle quantità oggetto di contratti e facendo invece ricorso a strutture semplificate con percentuali di tasso fisso sempre maggiori; a fronte di 102,2 milioni di Euro di nuovi debiti contratti, la Città ha estinto posizioni per 98 milioni di Euro.

A tale proposito è peraltro doveroso non nascondere le difficoltà dovute ad un quadro di contrazione dei trasferimenti governativi sempre più stringente con il quale tutti i Comuni, forse in misura maggiore rispetto ad altri enti locali, hanno dovuto confrontarsi. I vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno e il sacrificio chiesto alle Autonomie Locali al fine del risanamento della finanza pubblica, sono notevoli e di grande impatto sulle loro casse. Per contro è stato calcolato che, sul totale degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche fra il 2000 e il 2006, più dell'80% sono stati sostenuti dagli enti locali e il 52% dai soli Comuni. A questo si aggiunga che la capacità effettiva di spesa rappresentata dai pagamenti sta diminuendo e scende più rapidamente sugli investimenti che sulla spesa corrente.

L'attuale e apertissimo dibattito sul modello di ordinamento delle Autonomie Locali e, ancor più, su quello di federalismo fiscale che potranno essere presi in considerazione nell'immediato futuro, non fanno che accentuare questo stato di "disagio" e di aleatorietà circa i possibili assetti delle civiche Amministrazioni.

Nonostante ciò, la Città ha affrontato i suoi impegni nel pieno rispetto del Patto, proseguendo con l'impostazione avviata già dall'inizio di questo mandato di un ripensamento della *ratio* sottesa alla gestione della spesa e l'adozione del più volte citato sistema del budget a base zero. Superato quindi definitivamente il modello di spesa storico di tipo incrementale, l'Amministrazione detta ogni anno le sue linee di spesa ripartendo da zero e, con la collaborazione di ogni centro di costo, definisce quali sono le spese ritenute irrinunciabili: da qui l'assicurazione delle risorse alle politiche di welfare, all'istruzione, alla mobilità, alla viabilità ed alla sicurezza, con la precisa volontà di prevedere disponibilità di risorse laddove vi è necessità di garantire una sempre maggiore qualità dei servizi offerti.

Andando a verificare che cosa, nella concretezza dei numeri, ci racconta il Rendiconto 2007, da evidenziare la sua chiusura con un avanzo di amministrazione di 34



CITTA' DI TORINO

milioni e 365 mila euro, con un plusvalore di 50 milioni di Euro, laddove nel Rendiconto 2006 si attestava a 51 milioni e nel Bilancio di Previsione 2008 a 40 milioni di Euro; si conferma quindi un trend decrescente nell'uso di entrate straordinarie.

Le entrate correnti assommano a 1264 milioni di Euro: di questi, circa 362 milioni sono quelli derivanti da trasferimenti da Stato, Regione e altri Enti e 357 milioni da entrate extratributarie (delle quali 189 da proventi dei servizi pubblici e beni comunali e 13 milioni da utili delle aziende di proprietà). Per quello che riguarda le entrate comunali di natura fiscale, esse ammontano a 513 milioni di Euro, di cui quasi 23 milioni provenienti dalla compartecipazione al gettito IRE, che subisce una notevole riduzione pari a circa l'87% rispetto all'ammontare dello scorso esercizio, dovuta ad una modifica del quadro legislativo di riferimento; in aumento invece l'addizionale comunale IRE, che passa dai 39 milioni del 2006 ai 60 milioni del 2007 per l'adozione dal 1° gennaio del 2007 di una aliquota dello 0,5%, in sostituzione della precedente dello 0,3% (aumento dovuto alla nuova apertura data dalla Legge Finanziaria del 2007, alla quale è stata affiancata dalla Città la previsione di una fascia di esenzione totale per i redditi fino a 10.300 Euro). Ammonta a circa 139 milioni l'accertato di competenza per ciò che riguarda la TARSU, per la quale si conferma il progressivo avvicinamento all'introduzione della tariffa prevista dal Decreto "Ronchi" (D.L.vo 22/97). Sono infine da citare i 19 milioni di Euro incassati dalla Città attraverso il recupero dell'evasione sui tributi comunali.

Un discorso a parte merita poi, dato il recente decreto che ha abolito l'ICI per l'abitazione principale (fatte salve rarissime eccezioni), la ricognizione della "fetta" delle entrate tributarie costituita dall'ICI. Il rendiconto del 2007 ci dice che la Città di Torino ha introitato, dei 513 totali provenienti dalle entrate proprie, più di 252 milioni di Euro dall'Imposta Comunale sugli Immobili: una cifra che ha peraltro segnato un incremento delle entrate ICI rispetto all'esercizio precedente di circa 1 milione e 500 mila Euro, nonostante il fatto che le aliquote siano rimaste invariate e la Città abbia applicato una detrazione sull'abitazione principale che dai 120 Euro del 2006 è passata a 132 Euro. Questo risultato è stato ottenuto grazie all'allargamento della base imponibile dovuta all'incremento delle unità abitative di nuova costruzione e alla costante attività di recupero dell'evasione condotta negli ultimi anni. Occorre peraltro far notare, per contro, che nel 2007 si è ridotto il gettito ICI degli altri fabbricati (costituiti da seconde abitazioni e



CITTA' DI TORINO

fabbricati produttivi e/o commerciali), passando da 153 milioni a 150 milioni, da attribuirsi ad un incremento dei contratti di locazione a canone convenzionato.

Questo piccolo *excursus* sull'evoluzione e i numeri della nostra ICI costituisce lo strumento più semplice per la comprensione della legittima preoccupazione dei Comuni italiani circa la possibile sofferenza di cassa che avrebbero patito nel caso in cui i trasferimenti da parte del Governo fossero venuti a mancare (ricordiamo che il 50% di quanto precedentemente dovuto dai contribuenti a titolo di versamento della prima rata ICI sulla prima casa sarebbe avvenuto entro il 16 giugno).

Nel 2007 gli investimenti complessivi sono stati di 408 milioni di Euro, dei quali 137 sono stati impegnati nella realizzazione di opere pubbliche e 58 milioni per la manutenzione straordinaria; i dati aggregati dimostrano inoltre che l'Amministrazione è più efficiente nel programmare, progettare, finanziare opere pubbliche.

Venendo alla considerazione dello stato di salute della nostra economia per l'anno 2007, ed in particolare al rilevatore per eccellenza costituito dal PIL, è stato stimato dall'ISTAT che il Prodotto Interno Lordo nell'anno 2007 è cresciuto dell'1,5%, in decelerazione rispetto alla dinamica del 2006, che aveva segnato una crescita dell'1,8%.

Volendo allargare il quadro di riferimento, tentando un confronto con gli andamenti negli altri Paesi, non solo europei, i dati disponibili all'inizio del 2008 dei risultati del 2007 fotografano un aumento del 2,9% nel Regno Unito, del 2,5% in Germania, dell'1,9% in Francia e del 2,2% negli Stati Uniti.

In Italia all'aumento del Prodotto Interno Lordo si è accompagnata una crescita del 4,4% nell'importazione dei beni e servizi (a fronte di un aumento complessivo delle esportazioni del 5%), che hanno portato ad un incremento delle risorse disponibili del 2,1%.

Nel rapporto annuale pubblicato dall'Istituto di statistica risulta che nel nostro Paese la spesa per il consumo delle famiglie è aumentata dell'1,4%, confortato dalla seppur modesta risalita della propensione al consumo dovuta principalmente ad un incremento del reddito disponibile, spinto dai redditi da lavoro indipendente e derivanti da attività di tipo finanziario.



CITTA' DI TORINO

Per quanto riguarda l'occupazione totale, nel 2007 è aumentata dell'1,0%; il dato è da spalmare sulle diverse realtà lavorative, che segnano il maggiore incremento nel settore delle costruzioni e dei servizi (rispettivamente più 2,4% e più 1,1%) e una riduzione in quello agricolo (meno 2,9%).

La realtà piemontese ha mostrato nel corso del 2007 un andamento economico per certi versi non omogeneo: se nei primi mesi del 2007 il PIL del Piemonte faceva registrare un aumento confortante, l'indagine regionale annuale della Banca d'Italia fa emergere un rallentamento della sua crescita che rispetto al più 1,6% del 2006 si attesta ad un più modesto più 1,4%. La produzione industriale ha comunque continuato ad aumentare, anche se con risultati meno brillanti del passato. A questo proposito sembra interessante evidenziare un dato su tutti: la spesa in ricerca e sviluppo delle imprese piemontesi è la più elevata tra le regioni italiane; da un'analisi condotta sul campione delle industrie manifatturiere nel periodo compreso fra il 1999 e il 2006, sembra che la maggiore attività di ricerca sia dovuta alla dimensione media superiore e alla maggiore propensione alla spesa delle imprese che svolgono ricerca, anche se, rispetto al nord-est, l'attività innovativa risulta nel complesso meno diffusa. Il maggiore contributo allo stato di salute dell'economia piemontese è stato fornito dai servizi e dai buoni risultati delle esportazioni, che però hanno perso vigore sia verso l'area euro che verso gli Stati Uniti.

L'evoluzione in corso nei primi mesi del 2008 è riassunta dall'ISAE, che nel suo rapporto semestrale del marzo scorso dipinge una situazione di forte difficoltà del nostro Paese, esposto ai negativi condizionamenti della congiuntura mondiale. A fronte di un andamento delle esportazioni che riesce a tenere, si fa sentire la differenza di passo nella crescita in rapporto agli altri Paesi europei. Il rapporto descrive una stagnazione dell'economia italiana, che ha iniziato a farsi sentire nell'ultimo trimestre del 2007 e che è proseguita nel primo del 2008: la produzione industriale è infatti calata, i consumi e gli investimenti sono stazionari e le esportazioni rischiano di fermarsi nuovamente, dopo i segnali incoraggianti del 2006 e dell'inizio del 2007. Visto anche l'andamento del PIL nel 2008 dello 0,5%, - 0,6%, nettamente al di sotto della media europea, l'ISAE giunge a parlare, in proposito, di un'Italia in zona recessione.

Tutto questo nonostante la considerazione che l'impatto della crisi che si registra a livello mondiale, secondo il Direttore Generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni,



CITTA' DI TORINO

sia meno evidente rispetto alle altre economie di tipo avanzato, e il sistema bancario italiano si sia rivelato sufficientemente solido da reggere la pressione di un trend decisamente negativo, soprattutto negli Stati Uniti. Abbiamo più volte fatto riferimento al sorgere dello stato di sofferenza della finanza americana, scoppiata con il collasso dei mutui subprime, ma occorre adesso prendere atto del permanere di questa situazione e consapevolmente ammettere che, allo stato attuale delle cose – con la FED (la Banca Centrale Americana) che tiene bassi i tassi di interesse e il petrolio a collezionare aumenti da record nel prezzo al barile – una facile via d'uscita non è dato trovarla. Gli attori del mercato economico-finanziario tradizionali devono poi fare i conti con i nuovi protagonisti del mercato mondiale, i Paesi Asiatici, che condizionano in particolare l'andamento del mercato del greggio a causa dei consumi in esponenziale aumento.

Questo seppur breve affresco del contesto economico generale e di quello del nostro territorio contribuisce ad inquadrare lo stato di salute generale del soggetto Stato al quale la nostra Amministrazione appartiene.

I Comuni, come tutti gli altri soggetti pubblici e privati, hanno dovuto far fronte ad una situazione derivante da condizioni di mercato di difficile interpretazione e, come già accennato in precedenza, all'evoluzione della normativa finanziaria posta in essere attraverso le riforme avviate dal Governo in questi ultimi anni.

Se da una parte il ruolo degli Enti Locali si è trasformato e gli stessi sono stati i primi interpreti della rigida politica di controllo dell'indebitamento imposta a tutti i Paesi membri dell'Unione Europea dal Patto di Stabilità e Crescita, la riforma in senso federalista (attraverso la revisione del Titolo V della nostra Costituzione), che deve ancora trovare una sua vocazione precisa e un compimento armonico, ha imposto ai medesimi un ripensamento del proprio ruolo di autonomia e di responsabilità fiscale che, ad un passo dalla sua realizzazione, rischia di essere vanificato o, peggio, di creare ulteriori contraddizioni.

Sono stati molti gli interventi che hanno consentito ai Comuni italiani di pensare e realizzare un'organizzazione di strumenti e personale in grado di portare a compimento quell'autonomia finanziaria a lungo auspicata. Citando anche solo i provvedimenti più recenti - e l'interpretazione che Torino ha saputo dar loro - con la Legge Finanziaria 2006



CITTA' DI TORINO

sono state sbloccate, come analizzato in precedenza, le addizionali all'IRE, ferme dal 2003, consentendo una modulazione dell'aliquota funzionale alle esigenze di ogni singola realtà comunale italiana; è stato emanato, in data 14/06/2007, il DPCM avente ad oggetto disposizioni in materia di "Decentramento delle funzioni catastali ai Comuni", a seguito del quale la Città di Torino si è espressa per l'assunzione della gestione in forma diretta delle funzioni catastali, optando per l'ipotesi di autonomia più ampia prevista dal decreto e quindi predisponendosi al necessario lavoro di riorganizzazione dell'intero settore; così come sono state create all'interno della Divisione Servizi Tributarie e Catasto della Città strutture quali quelle del Settore Informatica Divisionale che, attraverso l'acquisizione delle banche dati catastali dell'Agenzia del Territorio e la loro bonifica e integrazione con le banche dati tributarie, toponomastiche e anagrafiche della Città, ha consentito di avviare un capillare monitoraggio delle Unità immobiliari presenti sul nostro territorio, consentendo verifiche incrociate e operando a favore di un'efficace sistema di controllo dell'evasione ed elusione tributaria.

La stessa volontà di valorizzare il proprio patrimonio immobiliare attraverso l'operazione della costituzione di un fondo al quale sono stati conferiti alcuni degli immobili di proprietà della Città e che si pone l'obiettivo di arrivare ad una capitalizzazione di circa 300 milioni, è il frutto della necessità di far fronte a problemi derivanti dalla sempre più difficile congiuntura economico-finanziaria attraverso risorse proprie, lasciando però nelle mani dell'ente ampie quote con cui gestire il processo di valorizzazione e trasformazione.

La Città di Torino si è quindi spesa per raggiungere quell'autonomia che sulla carta pareva quasi un'acquisizione dogmatica, ma che nei fatti sembra essere vanificata dai provvedimenti che più di recente sono stati oggetto di approvazione da parte del Governo e che paiono far presagire ad una nuova stagione di riforme tutt'altro che coerenti. Ci si dovrebbe infatti chiedere come si possano conciliare le dichiarazioni che a più riprese si sentono fare circa il modello di federalismo fiscale da adottare, con interventi quali quelli che hanno messo mano proprio ad una delle voci fondamentali, l'ICI, delle entrate dei comuni italiani o ancora con le dichiarazioni di interesse nei confronti dello stesso patrimonio immobiliare delle nostre Città.



CITTA' DI TORINO

Anche se, quindi, lo scenario delle Autonomie Locali tende sempre di più ad assomigliare a uno sbiadito ricordo dei primi anni settanta, in cui, di fatto, gli Enti erano finanziati a piè di lista senza alcuna autonomia, il Comune di Torino continua a svolgere il suo ruolo di soggetto investitore sul territorio e punto di riferimento dei servizi resi alla collettività; la metropolitana, i 150 anni dell'Unità d'Italia, non potrebbero essere realizzati senza il cofinanziamento dei comuni che il Ministero, peraltro, richiede come condizione.

Un ringraziamento particolare a tutti coloro che hanno prestato il proprio lavoro e le proprie competenze, sempre di altissimo livello, nella predisposizione di questo documento.

La capacità di alimentare il sistema educativo, assistenziale, culturale, ed in genere, i nostri servizi, convive con alcuni paradossi del sistema; per una volta, non sia solo il sistema economico privato a chiedere stabilità di regole e norme, ma siano gli Enti, ovvero uno dei principali motori del Paese, a rivendicare un quadro legislativo credibile in cui operare.

Torino, 30 giugno 2008

Gianguido Passoni