



CITTA' DI TORINO

Assessore al bilancio, tributi, programmazione e controllo di gestione

Il bilancio previsionale degli Enti Locali è lo strumento fondamentale della programmazione politico-amministrativa di ogni Comune. La sua struttura, le scelte in esso contenuto interessano tanto la realtà amministrativa della vita dell'ente, quanto la realtà che lo circonda - quella economica locale - il tessuto economico in senso lato e la vita quotidiana di migliaia di cittadini.

Gli anni trascorsi sono stati, per la nostra amministrazione, anni di grande importanza: si sono concretizzate le opere olimpiche o connesse all'evento stesso; la capacità del nostro ente di affrontare con slancio questa fase si è dimostrata appieno. I risultati sono sotto gli occhi di tutti. Torino è una città profondamente rinnovata.



Il quadro economico del 2006 è stato finalmente positivo; la produzione industriale del nostro paese è finalmente tornata a crescere, e la competitività internazionale dell'Italia è in ripresa, anche se occorrerà attendere per recuperare tutte le posizioni perse. Nel corso del 2006 non è, però, diminuito il rapporto debito – Pil ed è difficile prevederne l'evoluzione per l'anno in corso e gli effetti che avrà su ciò la rigorosa Finanziaria 2007. Non sembra destinato a scendere il prezzo del petrolio e resta alto il rischio di un recupero dell'inflazione. Come era stato previsto già alla fine del 2006, andamento del Pil e andamento crescente di liquidità hanno giustificato un ritocco verso l'alto dei tassi di interesse, e non si è in grado di prevedere se e quando, forse già nel 2007 avverrà il prossimo rialzo.

Gli studi svolti sul Pil della nostra provincia confermano la tendenza di sei mesi fa: la produzione industriale è in aumento e la ripresa sembra essere trainata dai settori tradizionali dell'economia locale, come la manifattura. La vocazione industriale del nostro territorio eccelle nell'automotive, con risultati particolarmente positivi. Ma anche settori come elettronica, meccanica, metalli, segnano performance positive, mentre il tessile e l'abbigliamento sono in controtendenza.

Il rapporto debito-pil nazionale, è ai massimi dal 1996 e il prodotto interno lordo è in ascesa dopo anni di contrazione. La crescita del Pil espressa in prezzi dell'anno precedente è del 1,9% segnando una decisa accelerazione rispetto alla



CITTA' DI TORINO

dinamica dell'anno precedente. Un aumento che non si registrava dal 2000. Sono dati di segno opposto, ma ugualmente importanti: il primo per comprendere l'enfasi nazionale sul controllo della spesa pubblica, il secondo per una rinnovata fiducia nel sistema paese.

A dinamiche globali e nazionali si saldano fenomeni locali come quelli del nostro territorio, caratterizzato da una profonda trasformazione, da una transizione demografica con l'inesorabile invecchiamento della popolazione, da una ripresa economica ancora lenta, ma apparentemente stabile; il rinnovato tessuto economico composto da un mix di funzioni, manifatturiere tradizionali affiancate in modo complementare da nuove e rinnovate funzioni terziarie e ricettive rappresenta una ricetta di successo che ha saputo coniugare, negli anni delle Olimpiadi, investimenti tanto sui settori tradizionali, quanto sulle nuove vocazioni di sviluppo della Città. L'intervento sulle aree Mirafiori, il nuovo polo dell'energia Iride, Torino Wireless e l'ICT, unite alle occasioni di vetrina della città, ne sono l'esempio.

Il futuro ci riserva una sfida importante: in una città diversa rispetto a quella di dieci anni fa, devono convivere bisogni nuovi: una città solidale, con servizi di welfare efficienti e ancora più accessibili; una città "produttiva", di beni e servizi, che migliori in qualità e quantità le aspettative occupazionali dei giovani e che contribuisca alla formazione del nostro Pil locale; un sistema equo di fiscalità nazionale prima e locale poi che permetta di assolvere sia alla fondamentale funzione redistributiva della ricchezza, sia all'articolazione della spesa pubblica per realizzare investimenti e occasioni di sviluppo in tutti i settori trainanti.



Il cambiamento costante e sistematico delle regole di bilancio con le quali confrontarsi non può non avere effetti e impatti negativi sull'operatività degli Enti Locali, i quali devono confrontarsi con uno scenario di riferimento estremamente mutevole che certamente non favorisce una razionale programmazione impostata secondo una logica di valenza pluriennale.

La legge finanziaria 2007 riapre lo spazio di autonomia dei Comuni e la sua impostazione non è più tesa al contenimento forzato della spesa, ma nonostante ciò, essa incide ancora una volta sui nostri bilanci, già colpiti pesantemente dalle ultime finanziarie.



CITTA' DI TORINO

Essa sembra ancora caratterizzata da una visione angusta del ruolo e della funzione dei Comuni nel nostro ordinamento.

La legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, con le disposizioni recate dall'art. 1, commi da 676 a 702, ha modificato in maniera sostanziale le regole destinate a produrre un'azione di miglioramento del bilancio posta a carico degli Enti Locali per il triennio 2007 – 2009, al fine di ottemperare agli obblighi assunti dalla Repubblica italiana in sede comunitaria.

Le novità più significative delle regole del patto di stabilità interno, che interessano le province ed i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, si individuano nella diversa formulazione del fattore di contenimento su cui intervenire; invero, il riferimento non è più alla spesa – come previsto dalle leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006 – ma al saldo finanziario tra entrate finali e spese finali, allo scopo di far convergere il più possibile le regole del patto di stabilità interno con quelle previste dal patto di stabilità e crescita. Ci è stato insegnato che la spesa pubblica va prioritariamente finanziata attraverso prestiti pubblici (*deficit spending*) (*Keynes*), generando reddito senza distruggere risorse, semplicemente convertendo i risparmi in investimenti; o ancora, in alternativa, può essere finanziata tradizionalmente con le entrate.

Il vincolo alla spesa, come era posto nella forma di un tetto massimo sulla spesa precedente, presentava un altro grosso limite, quello di attribuire un valore positivo alla spesa storica di ogni singolo ente, senza cioè considerare se tale spesa fosse efficiente o meno. Ne consegue che gli enti locali “meno virtuosi”, quelli che hanno sostenuto un alto profilo di spesa in passato, sono stati addirittura favoriti dal meccanismo del tetto, potendo contare in futuro su più ampi margini di crescita. Alla luce della accresciuta autonomia finanziaria degli enti, sancita dallo stesso Testo Unico per Comuni, Province e Regioni cade finalmente il principio della spesa storica, utilizzato per anni da enti locali e regioni, e si dà avvio ad un sistema di finanza pubblica autonoma, in graduale sostituzione della finanza derivata basata sui trasferimenti erariali. A tale impostazione è ispirata la formazione del nostro bilancio, cioè ad un approccio che non è più di tipo incrementale (criterio della *spesa storica*), bensì basato su un sistema programmatico ispirato al cosiddetto *budget a base zero*. Questo approccio prevede la programmazione delle risorse necessarie senza un condizionamento derivante dalle scelte consolidate nei precedenti bilanci e dalle spese sostenute, per favorire la responsabilizzazione di ciascun



CITTA' DI TORINO

centro di costo e la rivalutazione, anno per anno, degli interventi da realizzare, della loro necessità e convenienza e, per quanto possibile della ricaduta.

In altri termini, tutto ciò si esplicita in una maggiore responsabilità che le singole amministrazioni devono avere nel prendere decisioni sia di spesa che di entrata.

Ulteriore elemento innovativo è la determinazione dell'entità del concorso alla manovra che, nel passato, era effettuata in misura percentuale uguale per tutti gli enti e che ora, invece, viene di fatto "personalizzata" per ogni singolo Ente. Infatti, l'entità del miglioramento del proprio saldo-obiettivo è calcolata applicando due diversi coefficienti: dal disavanzo medio di cassa riscontrato nel triennio 2003 – 2005 e dalla spesa corrente media del triennio 2003 – 2005 in termini di cassa.

Sono previste, inoltre, nuove misure nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. A differenza del passato, in cui tali misure si traducevano in vincoli sulla spesa per acquisto di beni e servizi, nel blocco di assunzioni di personale e nel divieto di indebitamento, per il patto relativo agli anni 2007 – 2009 è stato introdotto il meccanismo di automatismo fiscale. La norma proposta ha individuato nell'addizionale comunale IRE, per i comuni, e nell'imposta provinciale di trascrizione (IPT), per le province, i tributi che possono essere oggetto di automatica applicazione di incrementi. L'automatismo fiscale scatta, in ogni caso, solo se non sono state adottate autonomamente dall'Ente le misure di rientro adeguate all'entità dell'effettivo scostamento registrato tra l'obiettivo e il risultato conseguito.

Da ultimo, ma di fondamentale importanza, il Patto di stabilità interno per gli Enti locali si misura da quest'anno con l'impostazione del Bilancio previsionale sin dalla sua approvazione e non soltanto in fase di gestione dello stesso, sulla base delle consuete verifiche trimestrali e annuali. Ciò comporta l'approvazione di un bilancio già conforme agli obiettivi di monitoraggio della spesa pubblica, con un ulteriore aggravio di lavoro nella sua predisposizione, ma con la certezza di aver lavorato nella direzione giusta.



Bonum certamen certavi, cursum consummavi, fidem servavi.

Ho gareggiato in una bella gara, ho concluso la mia corsa, ho mantenuto la mia fede. (San Paolo)

In tale contesto, l'impostazione della manovra è stata incentrata su alcune linee prioritarie, che hanno richiesto un forte apporto di strumentazione tecnica di



CITTA' DI TORINO

programmazione, ma i cui risultati sono base fondamentale di lavoro per il bilancio di quest'anno e degli anni che verranno: operare innanzitutto una revisione della spesa con il metodo del budget a base zero; mantenere invariato il livello di spesa sociale e, laddove si concentra la domanda, espanderla; revisionare e rimodulare l'entrata ordinaria (tributi, fitti attivi, rendimento del capitale investito); ridurre l'indebitamento; garantire un buon livello di investimenti aggregati; rendere disponibili le entrate da dismissione per finanziare investimenti e estinzione anticipata dei mutui. Queste, in sintesi, le coordinate di formazione della nostra manovra 2007.

Analizzando il dettaglio dei conti aggregati, si può riassumere che il bilancio previsionale 2007 pareggia a 1.275 Milioni di euro, con l'applicazione dell'avanzo di amministrazione presunto di 30 milioni di euro. In particolare le entrate tributarie saldano in 502 milioni di euro, in flessione per il notevole decremento dovuto principalmente alla recente normativa relativa alla compartecipazione comunale all'IRE. La legge finanziaria per il 2007, infatti, prevede l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2007, di una compartecipazione pari allo 0,69% del gettito IRE, definita dinamica che, nel tempo, assumerà la funzione di trasferimento consolidato con contestuale riduzione dei trasferimenti ordinari dello Stato e l'abolizione della precedente compartecipazione pari al 6,5%. Le entrate extratributarie (canoni, concessioni, interessi e fitti attivi, mense e contravvenzioni) ammontano a 306 milioni di euro, in flessione rispetto agli anni precedenti principalmente per la differente gestione dei servizi cimiteriali e i dividendi, mentre al Titolo II si rileva un incremento derivante dalla identica e contraria motivazione della flessione del Titolo I.

Come ho poc'anzi illustrato la legge finanziaria 2007 ha profondamente modificato le regole del patto di stabilità precedente, rendendo tale meccanismo dinamico, anche in relazione alle entrate degli enti. Immediata conseguenza di ciò è la necessità di coniugare una attenta politica di entrata col perseguimento di economie e riduzioni di spesa. Il patto di stabilità ha comunque un impatto pesante sul bilancio della Città di Torino, ovvero un riduzione di saldo di 129 milioni di euro, richiedendo necessariamente iniziative sul fronte dell'entrata, unitamente all'impostazione della metodologia del "budget a base zero" nella formazione delle previsioni di spesa.

Contrasto all'evasione, redistribuzione del prelievo, aumento delle agevolazioni anche per redditi intermedi, riduzione dell'imposizione sulla prima casa; queste le linee guida.



CITTA' DI TORINO

Il versante delle novità normative è ricco di contenuti, vuoi per la stessa legge finanziaria, vuoi per altri interventi succedutisi nel corso del 2006.

Innanzitutto va annoverato un nuovo sistema di contrasto all'evasione fiscale, caratterizzato da nuove funzioni dei Comuni, ma anche da nuovi poteri (nomina messi notificatori, creazione di pool di verifica, ecc.); la Città coglierà appieno tali opportunità, anche mediante un'accelerazione dell'integrazione delle banche dati esistenti.

Sul fronte TARSU/TIA, considerate le recenti novità normative contenute nel D. Lgs. 152/2006 (cosiddetto Codice Ambientale) attualmente ancora in fase di revisione, la legge finanziaria ripropone una fase transitoria di sospensione della normativa di riferimento e forte è l'attesa, per quei comuni che applicano ancora il sistema Tarsu, delle novità del 2007. Così, mentre continua l'avvicinamento tendenziale alla stima della futura tariffa tramite, per la generalità di casi, l'applicazione del tasso di inflazione programmato e per le categorie notevolmente sotto soglia, in misura progressivamente maggiore, nel 2007 vengono introdotte novità sostanziali sul fronte agevolazioni; oltre a mantenere inalterati i benefici già presenti (singles under 65 e over 65; sgravi per cantieri prolungati; sgravi per le aree adiacenti la discarica; sgravi per le scuole; ecc.) viene considerevolmente esteso il beneficio dello sconto per categorie reddituali. Fino al 2006 infatti, era previsto uno sconto del 50% della Tarsu per le famiglie che fossero comprese nel limite ISEE di euro 11.365. Nel 2007, con l'intento di sgravare anche nuclei famigliari nella fascia superiore a quella già tutelata, l'agevolazione si articolerà fino a proteggere redditi intorno ai 20.000 euro (ISEE).

Da ultimo, la facoltà, correlata nella logica al nuovo patto di stabilità, di variare le aliquote di addizionale comunale, pur in previsione di adottare una fascia di esenzione protetta e, finalmente, la previsione del passaggio ai Comuni della gestione catastale, a far data dal primo novembre 2007, con modalità di gestione diretta o in convenzione con Agenzia del Territorio. La stretta posta dai vincoli di finanza pubblica derivanti dal trattato di Maastricht e del conseguente patto di stabilità interno rende indifferibile l'adeguamento dell'aliquota dell'addizionale comunale, ferma dal 2002 e portata nel 2007 dallo 0,3 allo 0,5 per cento (l'aliquota massima è lo 0,8%); tuttavia il Comune intende avvalersi della previsione normativa che permette la creazione di una soglia di esenzione. Tale soglia di esenzione, prima non esistente, permetterà ai redditi più bassi



CITTA' DI TORINO

di non corrispondere più alcun gettito addizionale IRE; l'intenzione è di esentare fino a circa 10.000 euro di reddito, comprendendo, ad esempio, le soglie di redditi di pensione minima, i lavoratori in CIG, in mobilità, alcune forme di precariato e altri redditi medio bassi.

La legge finanziaria ha anche previsto la possibilità, per i Comuni, di ricorrere a tasse di scopo: in particolare ne è stata normata una per il cofinanziamento di OO.PP. consistente, in sintesi, in un'addizionale sull'ICI. L'amministrazione ha deciso non solo di non ricorrere a tale istituto, ma di ridurre l'imposizione ICI sulla prima casa, in attesa anche dei pronunciamenti governativi in materia, aumentando di 12 euro (da 120 a 132) la detrazione ICI sulla prima casa, programmando, in un'auspicabile prospettiva di recupero di risorse dall'evasione, un ulteriore aumento della detrazione nei prossimi anni.

Nel 2007, in linea generale, si prosegue come negli anni precedenti all'adeguamento all'Istat dei tributi locali; le eccezioni sono motivate.

Sul fronte Cosap viene operato un adeguamento della tariffa base, dei moltiplicatori di alcune categorie e dei coefficienti viari, per rispondere alle previsioni sul tasso di inflazione programmato, all'incremento del valore del suolo per gli anni dal 2003 al 2006 ed alle mutate condizioni economiche e territoriali, frutto anche dei cospicui investimenti fatti dall'amministrazione sul territorio e sui suoli.

L'intento dell'Amministrazione, quindi, è quello di privilegiare azioni di redistribuzione delle agevolazioni/sostegno, garantendo ai ceti deboli l'accesso ai servizi diffusi o a tariffa. Un rafforzamento del principio di sussidiarietà interpretato storicamente dal nostro Ente.

Per quanto concerne la spesa, in parte corrente, si rileva una flessione della spesa per il personale dovuta alla differenza derivante da arretrati su rinnovo contrattuale, e ai pensionamenti previsti nel corso dell'anno, la cifra di 241 milioni di euro per l'acquisizione di beni e servizi, in flessione di 26 milioni di euro sul 2006, mentre gli oneri derivanti da interessi e quote capitale dei mutui fin qui contratti ammontano a 241 milioni di euro, composti da 103 milioni di rimborsi per quote capitale e 138 milioni di interessi passivi. Nel complesso gli oneri derivanti da debito sono il 19% della spesa complessiva.



CITTA' DI TORINO

Le restrizioni imposte hanno ridotto la nostra discrezionalità sulle scelte di spesa; è un dato oggettivo, e sofferto. Il nostro compito ora è di ricostruire le condizioni tecniche e finanziarie per accompagnare nuovamente le nostre attività a livelli di eccellenza. *Bisogna opporre al pessimismo dell'intelligenza l'ottimismo della volontà. (A. Gramsci)* Per quanto concerne la spesa in conto capitale, il bilancio prevede 521 milioni di investimenti, suddivisi tra 143 milioni di euro per opere pubbliche, 20 milioni per spese degli uffici giudiziari, 84 milioni di manutenzioni straordinarie e 274 di altri investimenti. Sono cifre importanti, che permettono di continuare il lavoro di rinnovamento della città, nella prospettiva della realizzazione di nuovi straordinari interventi nei prossimi anni con la ricorrenza dei 150 anni dall'unità d'Italia, per la quale la città ha recentemente predisposto il dossier di candidatura contenente le scelte fondamentali. Sarà questa una nuova grande opportunità per completare quel rinnovamento infrastrutturale e strutturale di Torino, con grande enfasi su temi quali la cultura e la ricerca.

Dalle considerazioni su esposte, un dato significativo, ma che deve essere oggetto di costante monitoraggio, è l'andamento del debito; *Stultorum incurata pudor malus ulcera celat. (Quinto Orazio Flacco)*: siamo di fronte ad un trend crescente dell'ultimo quadriennio, effetto, come detto sopra, della necessità di sviluppare gli investimenti necessari all'evento olimpico e al quadro di grandi opere realizzate negli ultimi anni. E' divenuta indifferibile, oggi una politica che consenta sia una riduzione del costo del debito, sia una riduzione dell'ammontare dello stesso. Associata a ciò, una razionalizzazione del bilancio corrente, la cui rigidità è in aumento, e per il quale occorre affrontare con serietà una ristrutturazione interna, salvaguardando ed anzi migliorando efficacia della spesa sociale ed efficienza nei servizi resi ai cittadini.

L'andamento decrescente (ma ora in rapida ascesa) dei tassi ha permesso agli enti locali di ottenere migliori condizioni nelle operazioni di indebitamento. Nel corso di questi ultimi anni è aumentato il ricorso al credito. I motivi principali non si ritrovano soltanto nelle condizioni generali dei mercati, ma derivano anche da pregevoli cambiamenti intervenuti nel sistema di finanziamento complessivo. Numerosi provvedimenti normativi hanno sancito la ristrutturazione dell'Istituto principale erogatore di finanziamenti agli enti locali: la Cassa depositi e prestiti. Sono migliorate le condizioni di concessione ed erogazione dei mutui sia in termini di procedure che di costi delle



CITTA' DI TORINO

operazioni. E' tuttavia recentissima la notizia di un rialzo dei tassi di interesse a livello di BCE (Banca centrale europea); questo dato apre ad alcune riflessioni: se da un lato è pur vero che i mercati si aspettavano da tempo tale ritocco verso l'alto, e qualche assestamento vi è già stato, non può essere ignorato l'effetto che ciò avrà sui consumi aggregati delle famiglie e naturalmente sul comparto pubblico, compresi gli enti locali; Il nostro bilancio già prevedeva questa tendenza, ma il contesto rafforza la necessità di monitoraggio dell'indebitamento stesso.

Il ruolo degli enti locali in quest'ultimo decennio è cambiato notevolmente. La responsabilità di programmare gli investimenti sul territorio è passata ai livelli istituzionali inferiori e, attraverso le riforme iniziate nel 1990 con la Legge 142, si sta lentamente completando il passaggio da un sistema di finanza decentrata ad un sistema di finanza autonoma. Non solo le funzioni amministrative, ma anche quelle di carattere programmatico, sono oramai di competenza degli amministratori locali, ai quali si offrono gli strumenti necessari per attuare le politiche di promozione dello sviluppo economico endogeno.

Nel bilancio di parte investimenti, grande cura è stata posta nella scelta dello strumento più idoneo per finanziare gli interventi medesimi, e come è naturale, non si può prescindere dalla tipologia di spesa che si intende finanziare; queste scelte conseguono ad una preventiva analisi dei principali indicatori economici e finanziari degli ultimi bilanci, al fine di individuare la situazione dell'ente, il grado di autonomia, la rigidità strutturale, la capacità di indebitamento, l'affidabilità dell'ente relativa alla propria posizione debitoria. Rispetto al passato, gli investimenti saranno finanziati prioritariamente con mezzi propri di bilancio, associando un buon livello di spesa in conto capitale con una politica mirata, progressiva e oculata di alienazioni di partecipazioni non strategiche e di immobili o diritti edificatori considerati cedibili e di interesse nella prospettiva di creare con essi occasioni di investimento nella nostra città, anche con strumenti innovativi come la creazione di fondi immobiliari.

Questo bilancio è frutto del lavoro e della professionalità di persone che con dedizione hanno accompagnato il percorso della sua formazione, in un anno particolarmente complesso. A tutti loro va il mio ringraziamento per la professionalità e la capacità indiscussa. Un grazie anche alla Giunta e alle Circoscrizioni per la collaborazione; un



CITTA' DI TORINO

collega al bilancio in tempi di economie rischia di essere un contemporaneo antipatico, ma speriamo un graditissimo antenato. E noi guardiamo più in là dell'oggi.

Il futuro della legislatura passa certo attraverso il programma dell'amministrazione, ma anche dal contesto in cui ci muoviamo. Crediamo di essere pronti per questa sfida.

Si può dire che le Olimpiadi abbiano accelerato ed abbiano fatto da traguardo parziale per l'opera di trasformazione che la nostra città sta conoscendo da anni. Torino infatti è cambiata, giorno dopo giorno, davanti ai nostri occhi. Dalle ex aree industriali trasformate per ospitare nuove funzioni, alle piazze nel e fuori centro storico restituite ai cittadini, alle periferie che stanno conoscendo una nuova vitalità: spazi di diverse dimensioni sono stati sottoposti ad una vasta opera di riprogettazione, tale da modificare la percezione del territorio e del modo di utilizzare la città.

Si tratta ora di consolidare i risultati raggiunti e continuare con energia la realizzazione di questo processo di rinnovamento con la consapevolezza delle grandi potenzialità del territorio. Nell'articolazione degli investimenti saranno privilegiate aree e periferie che non hanno ospitato i siti olimpici e che devono essere valorizzate. Torino può guardare con fiducia al futuro puntando su già avviate vocazioni di sviluppo: dalle rinnovate manifatture e l'automotive alle telecomunicazioni, dall'aerospazio al design, dalle biotecnologie al turismo e alla cultura. Settori strategici nei quali continueremo ad investire vedendo nel centocinquantesimo dell'Unità d'Italia del 2011 la prossima grande occasione per la nostra città.

“Lascia dormire il futuro come merita: se lo svegli prima del tempo, otterrai un presente assonnato.” Franz Kafka

Torino, lì 12.03.2007

Gianguido Passoni