

*Documenti Previsionali e Programmatici 2014-2016*

***RELAZIONE ASSESSORE AL BILANCIO***

Genova, 8 luglio 2014

## ASSESSORE MICELI

“Grazie, Presidente. Buongiorno a tutti. Mi accingo a presentare a questo Consiglio e alla città il bilancio di previsione 2014.

La discussione sui documenti previsionali 2014 anche quest'anno inizia ad esercizio inoltrato, in un contesto normativo in continua evoluzione, un contesto nel quale è estremamente difficile avere un quadro certo e preciso delle risorse disponibili. Approvare il bilancio di previsione, che costituisce l'atto più importante in cui si esprime la capacità di programmazione di un'amministrazione, significa assumere una forte responsabilità nei confronti dei cittadini. Le cifre e i programmi iscritti nel bilancio di previsione si traducono poi in azioni che incidono sulla vita di tutti, e determinano il livello di benessere sociale della città.

Si parla di previsioni, ma le stime devono essere assistite da dati e valutazione certe, attendibili, supportati dal quadro normativo. Questa piccola premessa è per spiegare perché il bilancio viene presentato solo oggi. Questo è stato ribadito peraltro da una recente pronuncia della Corte dei Conti dell'ottobre del 2013: il conseguimento del pareggio e dell'equilibrio tendenziale del bilancio è possibile solo a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. Lo dice la Corte dei Conti citando una sentenza della Corte Costituzionale.

È per questo motivo che approvare il bilancio significa assumersi una forte responsabilità, ed è per questo motivo che siamo solo oggi a cominciare la discussione sul bilancio di previsione. In tal senso cito solo due dati. Solo il 19 giugno è stata sancita l'intesa in Conferenza Stato-città per l'emanazione del DPCM con la quantificazione del Fondo di solidarietà comunale 2014 e la revisione del Fondo di solidarietà comunale 2013 da distribuire ai comuni, compreso il Comune di Genova. Questi dati sono stati emanati il 24 giugno, ma mancano ancora due importanti tasselli: non è stato ancora comunicato l'ammontare definitivo del taglio della *spending review* disposta dal decreto legge n. 66 dello scorso aprile, in questo momento stimabile in 5 milioni 700 mila euro, ma soprattutto è ancora in sospeso la ripartizione del fondo a ristoro del mancato gettito dovuto all'eliminazione dell'IMU sulla prima casa e all'introduzione della TASI. Il passaggio da IMU a TASI per il Comune di Genova quota 40 milioni di euro.

L'ANCI ha peraltro formalmente chiesto al Governo un ulteriore rinvio del termine per la presentazione dei bilanci preventivi dal 31 luglio a settembre. Tuttavia, noi oggi presentato il bilancio, poi inizierà la discussione, e contiamo di approvarlo entro la fine del mese.

Pur comprendendo le oggettive difficoltà del governo in questo momento di prolungata crisi economica, non si può non rilevare come questo continuo cambiamento delle norme e delle regole della finanza locale

costituisca un aggravio pesantissimo in termini organizzativi e gestionali per i comuni. Bisogna continuamente quadrare e riquadrare il bilancio, adeguare i regolamenti, effettuare stime, informare i cittadini, predisporre nuovi modelli di pagamento e nuovi moduli gestionali. Questo è un aggravio pesantissimo. Il totale dei fondi statali trasferiti non è noto. Noi possiamo contare solo su dati preventivi e stimati, però oggi presentiamo a questo Consiglio comunale uno schema di bilancio che consente di superare l'esercizio provvisorio e programmare la gestione almeno del secondo semestre 2014.

Considerazioni di carattere generale. Vi sono state distribuite delle *slide*, che credo abbiate tutti. Se prendete la slide n. 2 vedrete qual è la misura della pressione alla quale sono stati sottoposti i bilanci comunali negli ultimi anni. Dal 2011 al 2014 le risorse statali trasferite hanno subito una riduzione di quasi 9 miliardi, 8 miliardi 727 milioni di euro. Con il meccanismo del patto di stabilità la spesa è stata contratta per ulteriori 8 miliardi 700 milioni di euro. Capite che il continuo richiamo al contenimento della spesa su tutti i fronti ha ridotto fortemente la capacità dei comuni di fare fronte ai bisogni della collettività, limitandone l'autonomia, sacrificandola sull'altare di una virtuosità che, a dire il vero, non trova riscontro nel bilancio statale. Prendete per esempio la slide n. 3 e vedrete che mentre i comuni – siamo nel saldo anno 2012 – presentano un avanzo di 1 miliardo 667 milioni di euro, lo Stato presenta un *deficit*, differenza tra entrate e spese, in meno rispetto alle proprie entrate totali. I comuni hanno quindi denotato un indice di virtuosità, seppur forzata, che parimenti non troviamo nel bilancio dello Stato.

Per andare al Comune di Genova, se prendete la slide successiva, la n. 4, vedrete che nell'ultimo quadriennio le manovre statali hanno pesato per ben 122 milioni di euro: 13,2 milioni soltanto nel 2014. In altre parole nel 2012 e nel 2013 è stato possibile, anzi necessario sopperire parzialmente alla riduzione delle risorse trasferite con gli aumenti delle aliquote IMU e dell'addizionale IRPEF, al fine di non contrarre la spesa per servizi essenziale.

La *slide* n. 5 rappresenta questa situazione con un grafico, così come la *slide* n. 6, sui trasferimenti statali per i quali siamo ancora in attesa dell'ammontare definitivo. L'altra azione portata avanti dall'Amministrazione per mantenere il livello dei servizi è stata l'attuazione di una politica di contenimento delle spese per le funzioni generali (le spese per il funzionamento della macchina comunale), anche se i margini dopo anni di riduzioni si fanno sempre più ridotti. Se guardate la *slide* n. 7 vedrete che la base, quella colorata di azzurro, che rappresenta le spese per le funzioni generali, è in netto decremento dal 2009 al 2010, fino al 2014, mentre vedete che le altre sezioni conservano un andamento quasi regolare, viabilità e trasporti, settore sociale, istruzione pubblica e territorio, sono delle fette sostanzialmente identiche, quelle che scendono vistosamente sono proprio le funzioni generali (la prima sezione). In particolare – questo lo vedete nella successiva *slide*, la n. 8 – la spesa per il

personale si è ridotta, dal 2011, di oltre l'11 per cento, così come la spesa ... interessi, così come i fitti passivi. Siamo passati, come spese per il personale, dai 262 milioni del 2011, ai 229 del 2014; per i fitti passivi, abbiamo un risparmio di quasi mezzo milione di euro, così come abbiamo un risparmio per oltre 2 milioni di euro in termini di rimborso mutui.

La spesa per il personale ha avvertito questa riduzione sia come numero di dipendenti, come potete vedere nella *slide* successiva, la n. 9, dove la parte in rosso è la spesa per il personale, che rileva questa netta discesa dal 2011 rispetto al 2014, così come si riduce sensibilmente il numero dei dipendenti (sono quelle colonne in blu che vedete nella *slide* n. 9). Passando al rimborso del debito dei, dal picco massimo del 2004, che come *stock* complessivo di debito ammontava ad oltre 1 miliardo 400 milioni, arriveremo alla fine di quest'anno, del 2014, con uno *stock* di debito ridotto di quasi duecento milioni, da circa 196 milioni di euro, quindi con una riduzione pari al 14 per cento. Il differenziale tra il 2013 e il 2014 è pari al 2,67 per cento. Questo percorso di riduzione dell'indebitamento, che poi genera flussi positivi in termini di minori spese correnti per il rimborso del debito, è iniziato da vari anni, però da quest'anno comincia ad assumere un valore significativo anche nei suoi termini assoluti, non solo come indizio di una politica virtuosa di contenimento del debito, quindi in controtendenza rispetto a quello che succede innanzitutto allo Stato e poi nel resto del Paese.

Per quanto riguarda i documenti che sottoponiamo all'approvazione di questo Consiglio, il Comune di Genova – l'ho già detto altre volte, ma lo ricordo – ha aderito alla sperimentazione della nuova contabilità, per cui da quest'anno vedrete che nei documenti non c'è più la relazione previsionale e programmatica, che è stata sostituita dal Documento Unico di Programmazione (DUP) che realizzata e contiene il coordinamento di tutti i principali documenti di programmazione, illustrando quelle che sono le linee strategiche ed operative del Comune stesso. I documenti si arricchiscono anche di un nuovo allegato, che è la nota integrativa che, analogamente ai bilanci civilistici, supporta poi la lettura dei dati di bilancio. Poi durante la discussione nelle commissioni consiliari troveremo il modo di analizzarli.

Vediamo quali sono i principali contenuti di questa manovra di bilancio 2014. Il bilancio – *slide* n. 12 – di previsione 2014 pareggia in complessivi 1,7 miliardi di euro, di cui l'equilibrio corrente è pari 856 milioni. Attenzione, però, il confronto con il 2013 va fatto in maniera diversa, e di questi 856 milioni, siccome ci sono partite compensative di pari entrate e pari uscite per circa 28 milioni, in effetti la vera spesa concreta disponibile ammonta a 828.525.000 euro. La composizione di questa dimensione di parte corrente – la vedete nella *slide* 14 – complessivamente il 71,14 per cento dell'ammontare di queste risorse proviene dai cittadini genovesi, dalla comunità genovese, e solo il 28,86 per cento deriva da trasferimenti statali o di altri enti pubblici. Ciò significa quindi che la gran parte degli oneri connessi allo sviluppo delle funzioni comunali sono

legate all'autonomia della nostra comunità, che peraltro non viene nemmeno integralmente rimborsata delle spese sostenute per conto dello Stato. Cito per esempio le spese per il mantenimento e la gestione dei palazzi di giustizia, che vengono anticipate e solo parzialmente rimborsate e con tempi molto, molto lunghi dallo Stato. L'ANCI, il sistema dei comuni, da tempo sta ripetutamente chiedendo allo Stato il rimborso integrale di queste spese, ovviamente la prima richiesta è che lo Stato gestisca direttamente le spese di funzionamento dei propri uffici.

Sul fronte delle entrate proprie, il bilancio recepisce quanto già approvato da questo Consiglio comunale in sede di esame dei regolamenti relativi ai tributi IMU e TASI, che, come sapete, hanno decorrenza a partire dal 1° gennaio 2014. Per quanto riguarda la definizione delle aliquote e delle detrazioni riguardanti i tributi IMU e TASI, come ricorderete, la scelta dell'Amministrazione è stata orientata al tentativo di mantenere gli equilibri di bilancio ed assicurare la tenuta dei servizi erogati, specialmente nel campo del sociale. Al tempo stesso, però, per evitare che sulle stesse unità immobiliari si verifici un eccessivo carico fiscale, l'Amministrazione si è avvalsa di due possibilità, di non gravare ulteriormente gli immobili diversi dall'abitazione principale, ad eccezione di quelli cosiddetti di lusso, della TASI, per cui la tassazione su questo tipo di immobile è rimasta 10,6 per cento, così come l'IMU, cercando di mitigare invece l'onere tributario della TASI, laddove va applicata, cioè alle abitazioni adibite a prima casa diverse da quelle di lusso, prevedendo specifiche detrazioni d'imposta articolate sulla base delle fasce di valore imponibile e sul numero dei figli a carico. Questo nuovo impianto tributario, cioè l'introduzione della TASI, che – lo ricordo – è la nuova tassa sui servizi indivisibili, quali servizi manutentivi, illuminazione pubblica, polizia municipale, eccetera, a parziale ristoro dell'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale, come ho detto poc'anzi, questo minor gettito quota per il Comune di Genova in circa 40 milioni, che il Governo si è impegnato a trasferirci, ma dei quali avremo certezza soltanto alla fine del mese.

L'altro aspetto che citavo poc'anzi, che andrà definito entro la fine del mese, è la distribuzione di questo fondo di 625 milioni. È di tutta evidenza che se lo Stato non interverrà integralmente quest'anno per i 40 milioni, ci costringerà a fare delle opportune e tempestive variazioni di bilancio, ma un accenno va fatto anche al futuro, perché per quest'anno la compensazione di questo minor gettito è stata prevista con lo stanziamento di questo fondo, però per il 2015 e il 2016 nulla si dice al momento, quindi bisognerà sollecitare il Governo a che venga stanziato un nuovo ammontare di risorse a questo scopo, o variare addirittura la tassazione locale prevedendo una maggiore autonomia da parte dei comuni nella gestione dei propri tributi locali, altrimenti l'unica possibilità prevista dalla legge di stabilità è che dal 2015 può essere aumentata

l'liquida sulla TASI, che è l'ultima cosa che questa Amministrazione farà e vorrà fare.

Per quanto riguarda invece l'imposizione sulla raccolta dei rifiuti, questo bilancio recepisce il contenuto del regolamento sul nuovo tributo, la Tari. La legge di stabilità ha modificato ulteriormente – ancora una volta – le regole per la raccolta rifiuta prevedendo la TARI, che è una delle tre voci della cosiddetta Imposta Municipale Unica, che è composta da IMU, TASI e TARI.

A corredo del bilancio c'è il regolamento sulla TARI, il piano finanziario dal quale si rileva il gettito complessivo da riscuotere in base a tariffa, e la delibera sulle tariffe. In sede di commissione consiliare ci sarà un'apposita commissione in cui si discuterà di questo tributo.

Le spese correnti. Sul fronte della spesa corrente, il perdurare delle difficoltà economiche, della crisi economica, insieme con gli andamenti demografici, che sono descritti nel volume del documento unico di programmazione, hanno continuato ad esercitare una forte pressione sul Comune, nel tentativo di adeguare i servizi e soddisfare i nuovi bisogni.

In questo contesto la manovra di bilancio 2014 è finalizzata ad assicurare una generale tenuta del sistema. In questa prima elaborazione del bilancio di previsione, la tenuta generale del sistema è garantita e assicurata. Poi durante il dibattito cercheremo di dimostrare perché. Tenuta generale del sistema pur assorbendo tutti i tagli sui trasferimenti che ho citato prima, e che sono illustrati in quella *slide* riepilogativa che ho citata prima. Ovviamente, nel corso del prossimo dibattito sui documenti previsionali e programmatici che si svolgerà nelle commissioni, con la presenza degli assessori competenti, si avrà modo di entrare nel merito dei servizi e dei progetti da realizzarsi nel triennio, i cui effetti finanziari sono rappresentati nel bilancio stesso.

Nella presentazione odierna mi limiterò, anche per contenere i tempi, ad una illustrazione generale dell'articolazione della spesa, con particolare riferimento al suo aspetto più qualificante, cioè la finalizzazione o, meglio, la destinazione delle spese descritta nelle cosiddette missioni di bilancio.

In linea generale, se prendete la *slide* n. 16, vedete qual è la distribuzione della spesa corrente, su quali *assets* va a finalizzarsi. È evidente come le voci principali, gli *assets* di spesa principali sono lo sviluppo sostenibile, la tutela del territorio, che comprende, oltre alle attività di ASTAR e di altri soggetti che lavorano ed operano su questo *asset*, ovviamente anche la tassa sui rifiuti; poi c'è il trasporto e il diritto alla mobilità, poi ci sono le politiche sociali e la famiglia, e poi c'è l'istruzione e il diritto allo studio in ordine decrescente, come maggiore assorbimento di risorse.

Vedete che sulle altre missioni, purtroppo, le risorse sono sensibilmente ridotte. A livello di *plafond*, cioè di quella parte che, al netto delle spese più rigide, rappresenta le spese che hanno una maggiore flessibilità ed elasticità, e che rappresentano poi le spese di funzionamento dei servizi, la parte che viene

distribuita agli assessorati per l'erogazione dei servizi, la vedete nella *slide* successiva, la n. 17, risulta ancora più evidente perché c'è una generale tenuta generale del sistema e quali sono le scelte dell'Amministrazione in questo contesto di grave difficoltà. Quest'importo che vedete qui, di 97 milioni 278 mila euro, lo scorso anno ammontava a circa un milione in più, quindi pur assorbendo tutti tagli e la mancanza di risorse, comunque ...

Ovviamente, le politiche sociali, e scuola, sport e politiche giovanili, sono quelle che assorbono la maggior parte di questo *plafond*, e sono in linea con il dato di partenza dello scorso anno. Ovviamente, lo sforzo dell'Amministrazione sarà quello, entro la fine dell'esercizio, di integrare questo tipo di spesa, questi filoni di spesa, fino a raggiungere tendenzialmente i valori raggiunti negli scorsi anni.

Vado agli aspetti riguardanti gli investimenti e il patto di stabilità. Per quanto riguarda gli investimenti, il bilancio di previsione riprende sostanzialmente i contenuti del programma triennale dei lavori pubblici, riportato e integrato con gli interventi non inseriti nel programma ai sensi di una disposizione di legge. Ancora oggi, come negli anni scorsi, la crisi del mercato immobiliare rende difficile realizzare consistenti piani di alienazione, che sono lo strumento classico attraverso il quale si realizza la movimentazione non tanto della consistenza, ma della composizione e qualità del patrimonio pubblico, che consente investimenti che migliorano la qualità del proprio patrimonio. Sono conseguentemente in questo atto contenute le relative previsioni di entrata che concorrono al finanziamento delle opere pubbliche, insieme con il trasferimento da Stato, Regione e Unione Europea.

Alla *slide* n. 18 vedete il piano degli investimenti per il tipo di finanziamento. Prevediamo l'assunzione di mutui per circa 37 milioni, che, siccome rappresenta una quota inferiore al rimborso del capitale, ci consente di continuare in quel percorso di riduzione del debito, e ci consente inoltre di fare fronte e di garantire gli investimenti programmati.

Il piano degli investimenti è sostanzialmente rappresentato, come dicevo, dalla programmazione dei lavori pubblici, riprende l'impianto dello scorso anno, e si articola secondo filoni di lavoro di seguito elencati: interventi di risanamento idrologico e di adeguamento idraulico, manutenzione diffusa sul territorio, strade, verde, illuminazione pubblica e segnaletica stradale, manutenzione e risanamento del patrimonio immobiliare, in particolare quello scolastico e di edilizia residenziale – nel corso delle commissioni questo tipo di interventi saranno puntualizzeranno meglio –, potenzialmente e adeguamento della viabilità, cofinanziamento dei progetti europei.

Complessivamente si prevede di attivare sul territorio 137 milioni di euro di investimenti che, oltre all'effetto patrimoniale diretto, hanno come finalità primaria anche quella di stimolare l'attività economica e l'occupazione.

Parallelamente l'Ente si sta attivando nell'ambito della programmazione dei fondi europei 2014/2020, al fine di individuare le esigenze del territorio e della cittadinanza, e conseguentemente le azioni e gli interventi riconducibili agli assi e agli obiettivi della programmazione europea. Nella *slide* n. 19 vedete i principali progetti che sono stati inseriti in questo piano di investimenti.

Per quanto riguarda il patto di stabilità, l'allentamento dei vincoli del patto dovuto anche al fatto che, avendo aderito alla sperimentazione dei nuovi principi contabili, abbiamo ottenuto un beneficio ed il nostro saldo obiettivo è passato da 50 milioni a 25 milioni, il che ci consente non solo di rispettare il patto di stabilità, ma soprattutto – cosa più importante – di tenere una corretta tempistica dei pagamenti in conto capitale nei confronti in generale dei nostri fornitori.

Alcune brevi considerazioni sul sistema delle partecipate. Il sistema delle partecipate è diventato ormai uno dei nodi cruciali da risolvere a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario dell'Ente. Le partecipazioni di controllo del Comune sono oggi variamente costituite: società che gestiscono servizi pubblici, società strumentali, società genericamente qualificate come di interesse generale e società commerciali.

Dall'esame delle nostre partecipazioni emerge un sostanziale peggioramento nell'ultimo triennio delle *performance* aziendali con conseguente incremento del loro grado di dipendenza dall'Ente. Tale fenomeno è particolarmente rilevante nelle grandi realtà, quali AMT e AMIU, ma caratterizza anche realtà di minori dimensioni, quali Bagni Marina, Farmacie Comunali, Job Center. Dall'analisi dei bilanci dell'ultimo triennio, si rileva come il valore della produzione pro unità copre di poco il costo di produzione sempre pro unità. In questa maniera, si riduce quel congruo valore aggiunto che potrebbe determinare un margine operativo.

Inoltre, c'è il problema del costo del personale (questi sono dati oggettivi rilevati dai bilanci). Nella maggior parte delle aziende il costo del personale ha assunto un peso determinante sull'intero costo di produzione, quale fattore capace di condizionare un maggiore o minore rendimento degli altri fattori di produzione. Il fattore produttivo umano è infatti in quasi tutte le realtà prevalente rispetto all'apporto tecnologico, e risente negativamente di una politica del personale non coerente rispetto alle politiche adottate all'interno dello stesso Ente. I costi del sistema sono abbastanza noti, cito solo un dato: se il nostro complessivo *stock* di debito ammonta a fine anno ad 1 miliardo 208 milioni, l'indebitamento contratto negli anni passati e in questi anni sia per AMT sia per Aster è pari a poco più di 400 milioni di euro.

Ma ci sono dei dati anche sul personale. Il confronto con il Comune dà questi risultati: occupati nel Comune a tempo indeterminato 5803, con un costo complessivo di 218 milioni, con un costo medio di 37,67; nelle dodici società



controllate abbiamo un numero di addetti di 4675 unità, con un costo complessivo di 212 milioni e un costo medio di 45,41.

Sapete che il Procuratore Generale della Corte dei Conti, nell'ultima relazione, ha acceso un faro sul sistema delle società partecipate degli enti del Paese, parlando di un mondo ancora poco conosciuto e con tante difficoltà, traendone alla fine un suggerimento: le aziende sane e produttive siano valorizzate, per il resto si intervenga con decisione per rimediare a situazioni di squilibri finanziari.

Ricordo che da quest'anno le perdite realizzate dalle società partecipate dal Comune dovranno essere inizialmente in parte e poi totalmente accantonate nel bilancio stesso dell'Ente, quindi possono creare degli squilibri finanziari a carico dello stesso Ente. Questo ha fatto sì che negli obiettivi che abbiamo assegnato alle società, di cui troverete traccia nel documento di bilancio, uno dei primi obiettivi è stato quello di mantenere e cercare di realizzare quanto più possibile l'equilibrio finanziario all'interno delle società. Che cosa fare, quindi? Intanto compito dell'Ente sarà quello di accelerare, assieme alle stesse società, le politiche di risanamento complessivo degli equilibri finanziari ed economici delle società, proprio per evitare questi effetti negativi sul bilancio del Comune, e cercare di individuare percorsi e modalità in grado di garantire un'adeguata capacità d'investimento.

Infine, siccome è annunciato per la fine di luglio il piano del delegato governativo Cottarelli sulle partecipate e sul nuovo assetto delle stesse, sarebbe opportuno cominciare da subito una discussione tesa ad individuare scelte strategiche prima che ci vengano calate dall'alto, magari con criteri e orientamenti non coerenti con la realtà del nostro territorio.

Mi avvio rapidamente alle conclusioni dicendo che anche quest'anno evidenziamo come ci apprestiamo a discutere il bilancio in un quadro di grande difficoltà e di incertezza. Presentiamo un bilancio e ci assumiamo una forte responsabilità nei confronti dei cittadini genovesi.

Ovviamente, non appena sarà chiarito e definito il quadro complessivo delle risorse a disposizione, opereremo se sarà necessario con le opportune variazioni di bilancio per preservarne gli equilibri.

Il Comune di Genova, come tutti i comuni, richiede che lo Stato mantenga i propri impegni, ci corrisponda le somme dovute, perché il Comune di Genova è un comune dove la sana e corretta amministrazione dal punto di vista contabile del bilancio, quindi di tutto l'assetto programmatico, non è solo uno *slogan*, ma è una realtà conseguita anno per anno. Noi siamo impegnati a mettere in atto tutte le azioni possibili per contenere e riallocare la spesa mantenendola nei limiti delle risorse disponibili, e cercando di garantire al massimo livello la qualità e la quantità dei servizi, che ovviamente vanno sempre adattati alla complessa realtà socio-economica del territorio genovese.

Grazie”.