

Presentazione Bilancio previsione esercizio 2013 e pluriennale 2013-15
Consiglio Comunale
27 maggio 2013

Gentili Consigliere e Consiglieri,

si apre oggi l'iter per la discussione e l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2013 e per il triennio 2013-2015. Sono a tal fine stati trasmessi la Proposta di budget per l'esercizio 2013, la Relazione previsionale e programmatica, il Bilancio pluriennale 2013-15, il Piano poliennale dei lavori pubblici e degli investimenti, nonché tutti gli altri documenti allegati previsti dalla normativa.

E' opportuno premettere che tutti i documenti sono redatti in base ai nuovi criteri contabili, in quanto il Comune è tra gli enti sperimentatori della nuova contabilità, che diventerà obbligatoria per tutti gli enti a partire dal 2014. L'adozione dei nuovi criteri contabili, congiuntamente al quadro di crescente incertezza normativa in cui il Comune si trova ad operare, ha comportato uno sforzo eccezionale da parte di tutte le strutture impegnate nella predisposizione e redazione dei documenti di bilancio. Ai Capi di dipartimento, ai Direttori di settore e a tutti coloro che hanno contribuito alla predisposizione del Budget annuale e pluriennale deve andare dunque il nostro più vivo riconoscimento e apprezzamento, per la quantità e qualità del lavoro svolto.

Premetto anche che tutti i documenti di bilancio saranno pubblicati nell'apposito sito del Comune dedicato al bilancio (www.bilancio.comune.bologna.it) dove verranno di volta in volta inserite anche schede esplicative, serie storiche e altro materiale in grado di fornire a tutti i soggetti interessati strumenti sempre più accessibili e trasparenti, per leggere e interpretare il bilancio. Il sito è aperto anche a quesiti e suggerimenti da parte dei cittadini, nella consapevolezza che, nella situazione di difficoltà in cui si trova il paese, il dialogo con cittadini, famiglie e imprese sia fondamentale, e sia altrettanto fondamentale una corretta informazione, che consenta di comprendere il contesto, le scelte di bilancio effettuate, e il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati.

Aggiornamento del PGS 2012-2016. Indirizzi per il triennio 2013-2015.

Tra i documenti di bilancio, una particolare attenzione merita l'Aggiornamento del Piano Generale di Sviluppo (PGS). Indirizzi per il triennio 2013-2015.

Il PGS, presentato per la prima volta lo scorso anno per il periodo 2012-2016, è un documento molto importante, in quanto delinea le strategie dell'amministrazione, definite sulla base delle linee programmatiche presentate dal Sindaco al Consiglio comunale, all'inizio del suo mandato. Di anno in anno, gli indirizzi e le priorità dell'amministrazione vengono confrontate con le reali possibilità operative dell'Ente, in primo luogo sotto il profilo delle risorse finanziarie ed umane disponibili per l'attuazione delle azioni e dei progetti previsti, e vengono forniti gli opportuni aggiornamenti.

Proprio per questo, la **prima parte del PGS**, dopo avere messo in evidenza il quadro di crescente incertezza normativa e di difficoltà in cui sono costretti ad operare gli enti locali, analizza le principali evoluzioni del bilancio avvenute nel periodo 2009-2012, le linee essenziali che caratterizzano il Bilancio di previsione 2013, e le ulteriori trasformazioni che si ipotizza possano intervenire nel periodo 2014-2016.

Nella **seconda parte** del documento, denominata "**I principali impegni programmatici del mandato amministrativo**", vengono presentati i **programmi** e i **progetti** che marcheranno l'azione dell'Ente nel corso del mandato amministrativo, ed in particolare nel triennio 2013-2015.

Per una maggiore chiarezza delle azioni programmate e della loro coerenza con le linee di mandato, in questo aggiornamento del documento i programmi e i progetti vengono esposti secondo una classificazione che li inquadra nelle **cinque principali linee strategiche** di mandato individuate nel luglio 2011 e precisamente:

- Una visione strategica per Bologna metropolitana;
- Bologna città dell'educazione di qualità, della cultura e della scienza;
- Una svolta ecologica per Bologna;
- Un nuovo welfare per Bologna;
- Bologna dell'innovazione e dei diritti.

Nel corso del 2012 è stato definito un percorso di lavoro, denominato "**Controllo strategico - Ciclo di gestione della performance**", che ha classificato tutta l'attività svolta dal Comune di Bologna in relazione alle cinque linee programmatiche sopra individuate evidenziando:

- tutti i **servizi** erogati con continuità dall'Amministrazione comunale, raggruppati in **aree** di intervento omogenee;
- tutti i **progetti** che vedono attualmente impegnato il Comune di Bologna, raggruppati in **programmi** di natura più ampia.

Questa classificazione permette di esaminare in modo dettagliato ed esaustivo tutte le attività di natura continuativa (**servizi**) o di carattere straordinario (**progetti**), con riferimento alle quali vengono allocate le risorse di personale, patrimoniali e finanziarie a disposizione dell'Amministrazione, per raggiungere gli obiettivi di mandato individuati con riferimento a ciascuna delle cinque linee programmatiche.

In relazione a questa classificazione verranno svolte, nel corso del mandato amministrativo, tutte le attività di **controllo strategico** e di **valutazione** e **misurazione** del ciclo di gestione della performance, previste dalla legislazione vigente ed organicamente inserite nel generale processo di programmazione e controllo da tempo adottato dall'Amministrazione.

In particolare, nel PGS si è privilegiata la descrizione delle attività di carattere progettuale, che rispetto ai servizi consolidati presentano elementi di novità e di straordinarietà da definire puntualmente in sede di formazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria annuale e poliennale. Più precisamente, per ogni **programma** e **progetto** si è tentato di delineare gli **obiettivi**, **l'impatto** ed i **tempi** di realizzazione.

Il PGS rappresenta altresì il punto di riferimento fondamentale nella predisposizione dei **Piani delle attività** per il 2013 di tutte le articolazioni organizzative dell'Ente (Dipartimenti/Aree/Settori/Quartieri).

Nel corso del 2013, come di consueto, lo stato di avanzamento di questi Piani delle attività verrà verificato periodicamente, apportando le necessarie integrazioni e correzioni sulla base del reale andamento della gestione. A fine anno sarà così possibile tracciare **un primo bilancio** degli esiti dell'azione amministrativa nella prima metà del mandato.

Si è cercato così di delineare, nonostante le numerose incertezze normative di cui si dirà fra breve, un processo di **programmazione** e **controllo** in grado di individuare con continuità le reali possibilità operative dell'Ente, e lo stato di attuazione degli obiettivi.

Il quadro di riferimento nazionale

Negli ultimi anni la finanza pubblica è stata interessata da molteplici interventi normativi che però, diversamente dagli obiettivi originari, non hanno consentito di compiere quel federalismo fiscale che, in attuazione della ormai più che decennale riforma del Titolo V della Costituzione, avrebbe dovuto responsabilizzare gli enti decentrati, consentire loro di disporre delle risorse per svolgere in modo efficiente ed efficace le funzioni ad essi delegate e rendere più chiari e coordinati i rapporti fra i diversi livelli di governo.

Il processo di riforma, nonostante l'impulso della Legge Delega sul federalismo fiscale (legge n.42/2009), e la conseguente approvazione di ben nove decreti legislativi, è ben lungi dall'essere realizzato.

Anzi è la tenuta stessa del disegno originario ad essere in dubbio:

- ② i **fabbisogni standard**, necessari a garantire sull'intero territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni e il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali degli enti locali, non sono ancora stati definiti;
- ② il **Fondo perequativo verticale**, che avrebbe dovuto garantire risorse finanziarie anche agli enti dotati di minore capacità fiscale, è di fatto scomparso per lasciar posto ad un **Fondo di solidarietà orizzontale** di cui ancora non si conosce la ripartizione;
- ② le **entrate dei Comuni**, su cui si basa l'autonomia finanziaria, pilastro fondamentale della riforma, sono continuo oggetto di modifiche, anche radicali, che ne mettono costantemente in discussione criteri e presupposti, entità e attribuzione del gettito, grado di autonomia regolamentare degli enti.

È il caso dell'**IMU**, l'imposta municipale propria che costituisce la base dell'autonomia finanziaria dei Comuni. Originariamente introdotta dal decreto legislativo sul federalismo municipale (d.lgs. n. 23/2011), l'IMU è stata e modificata con il decreto Salva-Italia (governo Monti) del novembre 2011 (d.l. 201/2011), che ne ha anche anticipato l'applicazione al 2012. Altre importanti modifiche, soprattutto nella allocazione del gettito fra Stato ed Comuni, sono state introdotte con la legge di stabilità per il 2013 (l. 228/2012). Ma l'IMU è ancora al centro del dibattito e ulteriori modifiche sono attualmente nell'agenda del nuovo governo insediatosi dopo le elezioni 2013. Per ora (d.l. 54/2013 del 21/5/2013) il Governo si è limitato a sospendere il pagamento della prima rata dell'IMU sull'abitazione principale (esclusi i fabbricati di lusso, categoria catastale A/1, A/8, A/9), in attesa di una più ampia riforma dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare che dovrà essere attuata entro il mese di agosto 2013.

Il quadro è ancora incerto anche per quanto riguarda i tributi per il finanziamento della raccolta dei rifiuti solidi urbani. Al posto della TARSU (o, in altri Comuni, TIA) ci sarà, dal 2013, la **TARES**, ma la sua introduzione è stata da subito controversa, sicché i primi versamenti sono slittati, con effetti negativi sulle entrate del Comune (o dei gestori, nel caso di TIA) e la nuova TARES vedrà il debutto solo con l'ultima rata. Anche in questo campo si susseguono annunci di modifiche da parte del Governo.

In attesa delle riforme dell'IMU e della TARES, il rinvio dei versamenti crea difficoltà agli enti locali e rischia, qualora le riforme non dovessero essere capaci di ridurre il carico fiscale complessivo, ma solo di allocarlo diversamente, di porre oneri particolarmente pesanti per i contribuenti nell'ultima parte dell'anno. Oppure, come spesso è accaduto in passato, si scaricheranno sui Comuni i costi e le responsabilità di far fronte alle minori entrate fiscali.

Negli anni più recenti è stato chiesto agli enti decentrati uno sforzo crescente e particolarmente consistente per contribuire alla riduzione del disavanzo e del debito pubblico. Il contributo aggregato fornito dall'insieme dei Comuni all'aggiustamento dei conti pubblici ammonta, nel 2013, a più di 12 miliardi di euro, pressoché equamente divisi tra obiettivi di saldo da conseguire ai fini del Patto di stabilità interno e veri e propri tagli di risorse (trasferimenti) da parte dello Stato ai Comuni.

Per **Bologna**, il **Patto di Stabilità** ha imposto il raggiungimento di un saldo positivo pari a 22,4 milioni di euro nel 2011, 42,4 milioni nel 2012, che saliranno a circa 51,5 nel 2013. I vincoli del Patto sono stati fino ad ora sempre rispettati.

Anche il **taglio delle risorse statali** è stato crescente e ammonta a circa **142 milioni di euro negli ultimi tre anni** (quasi un terzo del bilancio del Comune). Per far fronte a questa situazione, il Comune di Bologna ha messo in atto politiche di revisione e razionalizzazione della spesa, ma, analogamente a quanto accaduto negli altri Comuni, è stato costretto, per non tagliare i servizi e gli altri interventi a favore delle loro comunità, ad aumentare anche le entrate proprie.

Per comprendere le difficoltà, ma anche i fattori che rendono “virtuoso” il bilancio del Comune di Bologna, è utile, prima di presentare le previsioni per l’anno in corso e poliennali, riassumere le principali linee di tendenza degli ultimi anni.

Cosa è successo fra il 2009 e il 2012

Le risorse a disposizione del Comune per finanziare gli interventi compresi nel Titolo I “Spese correnti” e nel Titolo 3 “Spese per rimborso di prestiti” (e garantire così l’equilibrio di parte corrente) **si sono significativamente ridotte**: si è passati infatti da 538,6 milioni di euro del consuntivo 2009 a 494,6 milioni del consuntivo 2012 (in valore assoluto 44 milioni di euro in meno, pari a – 8,2%).

Questo dato assume un rilievo ancora maggiore se si considera che nel consuntivo 2012 sono comprese spese di parte corrente di natura straordinaria per 12,8 milioni di euro (oltre 9 milioni connessi alle eccezionali precipitazioni nevose del febbraio 2012 e 3,8 milioni per la restituzione anticipata di mutui in essere con la Cassa Depositi e Prestiti).

Se si tiene inoltre conto dei tassi di inflazione registrati in questo periodo a Bologna (0,4% nel 2009, 1% nel 2010, 2,9% nel 2011 e ancora 2,9% nel 2012) ci troviamo in presenza di una riduzione in termini reali di spese di parte corrente (e rimborso prestiti) che si avvicina al 16%, di cui circa il 13% concentrato nell’ultimo biennio.

In questo quadro due voci hanno registrato le riduzioni più significative: le **spese per il personale** e quelle collegate al **servizio del debito** (restituzione della quota capitale e pagamento della quota interessi).

Fra il 2009 e il 2012 le **spese di personale** hanno registrato un calo di oltre 32 milioni di euro (- 15,4% in termini nominali e oltre - 23% in termini reali): hanno contribuito a questo dato sia la forte riduzione, da 4.895 a fine 2008 a 4.370 a fine 2012, del numero assoluto dei dipendenti, dovuta essenzialmente alle rigide normative nazionali sul turn-over, sia il blocco degli stipendi, imposto a partire dal 2011 per la quasi generalità dei dipendenti pubblici.

La seconda voce di spesa che si è sensibilmente ridotta è quella degli **oneri finanziari sul debito** pregresso, scesa fra il 2009 e il 2012 di quasi 2,9 milioni di euro (*da 45,6 a 42,7 milioni*).

La riduzione di questa spesa è collegata ad un virtuoso processo di **contrazione dello stock del debito**, che è sceso da 307 milioni di euro di fine 2008 a circa 210,3 milioni a fine 2012: questa dinamica è il risultato di un ricorso al credito molto contenuto nel quadriennio (complessivamente 43,7 milioni di euro) a fronte della restituzione di quote capitale nei quattro anni per ben 140,4 milioni.

Come testimoniano gli indicatori di attività presentati nei documenti relativi al Consuntivo 2012, in questi quattro anni Bologna, nonostante le difficoltà e pur in presenza della sensibile riduzione delle risorse umane e finanziarie disponibili, ha mantenuto sostanzialmente invariato il livello di servizi ed interventi offerti alla collettività locale, in particolare nel campo educativo, del welfare e della manutenzione ordinaria e straordinaria della città.

Il Bilancio 2013

Nel 2013, che si presenta ancora come un anno di profonda crisi, il Comune dovrà continuare ad affrontare bisogni crescenti e nuovi, sia nel campo educativo e del sociale, sia per la riqualificazione e manutenzione urbana, con risorse umane e finanziarie ancora decrescenti. Dovrà pertanto continuare un attento processo di analisi e revisione della spesa (*spending review*), per verificare continuamente l'efficacia e l'efficienza dei servizi resi, la loro rispondenza agli effettivi bisogni e definire le priorità. In questo contesto e con questi obiettivi si colloca anche il processo di **unificazione delle Asp** e la **riforma del decentramento**. Per un migliore coordinamento, l'intenzione dell'Amministrazione è di procedere attraverso due ASP con identità e missioni specifiche: una nell'area educativa e scolastica (ASP IRIDES) ed una nell'area dei bisogni sociali e socio-sanitari, per tutti i target di età (ASP Città di Bologna).

Queste ed altre linee strategiche, in merito alle diverse politiche individuate dall'Amministrazione come prioritarie nel 2013 e nella restante parte del mandato, sono ampiamente descritte nell'Aggiornamento al PGS (seconda parte) e saranno oggetto di approfondimenti nelle sedute dedicate al bilancio, in Commissione, nei Quartieri e in Consiglio.

Per motivi di tempo, la mia presentazione si concentra oggi sugli aspetti più propriamente finanziari (prima parte del PGS).

La proposta di Bilancio 2013 presenta una situazione di equilibrio di bilancio su un volume complessivo di risorse pari di **539,746 milioni di euro**, di cui 30,049 milioni rappresentati da spese finanziate con entrate corrispondenti di analogo importo.

Rispetto al budget 2012 si registra un incremento di spesa di 2,040 milioni di euro, ma va evidenziato che nel Bilancio 2013 è prevista un'entrata corrispondente di natura straordinaria di circa 11 milioni, derivante da un credito d'imposta sui dividendi maturato in esercizi precedenti; quest'entrata deve essere reimpiegata per finanziare spese di investimento di carattere infrastrutturale e non può quindi essere utilizzata per coprire spese di parte corrente.

Sulla base delle evidenze contabili sopra richiamate è evidente che la previsione di spesa 2013 (al netto delle entrate corrispondenti di natura straordinaria) è sensibilmente inferiore anche in termini nominali (ossia senza tenere conto dell'inflazione, pari al 2,9%) a quella del 2012.

Prosegue così anche nel 2013 il processo di riduzione della spesa; alla fine del corrente esercizio è molto probabile che questa contrazione della spesa nel quinquennio 2009-2013 si avvicini ad un valore del 20%, in termini reali.

Nel fascicolo denominato "Allegato A – Budget 2013" vengono presentati tutti i dati analitici relativi alle previsioni delle entrate e delle spese, di cui avremo modo di discutere dettagliatamente nelle prossime settimane.

In questa sede mi limito ad evidenziare le tendenze più significative, iniziando dalle spese.

Le spese 2013

Continua nel 2013 la contrazione del **personale** (-152 unità a tempo indeterminato) e delle relative spese (-9,854 milioni rispetto al budget 2012, incluse le spese per il personale a tempo determinato). Parte di questa riduzione di spesa trova compensazione in un aumento dei consumi specifici, in quanto i vincoli del Patto di stabilità sul personale impongono di fronteggiare alcune esigenze, come quelle relative alle supplenze e altri servizi scolastici integrativi nei nidi e nelle scuole di infanzia, con acquisti di servizi (nella fattispecie, da ASP Irides), invece che con erogazione diretta.

Continuano a ridursi anche le spese relative agli **oneri sul debito** (interessi e quota capitale), per ben 4,269 milioni di euro, a seguito dell'effetto positivo (sulla spesa) del virtuoso processo di

riduzione dello stock del debito, che proseguirà anche nel 2013 (-55 milioni negli ultimi due anni).

Consistente è anche la riduzione di spesa prevista nel 2013 in relazione al servizio di **rimozione neve**: da quasi 9 milioni lo scorso anno a meno di 3 nell'anno in corso.

Limitata, ma degna di nota, è la riduzione dei **fitti passivi** (0,861 milioni di euro), dovuta ad una razionalizzazione degli spazi (soprattutto per uffici giudiziari e uffici comunali) su cui l'amministrazione sta continuando a lavorare.

Vi sono una serie di **altri risparmi di spesa**, di diversa entità, che sono il risultato della continua attenzione dell'amministrazione al miglioramento dell'efficienza. Da segnalare, ad esempio, nell'ambito delle spese economali, la continua riduzione delle spese di telefonia e trasmissione dati, anche per gli effetti positivi degli investimenti in reti tecnologiche compiuti negli scorsi anni (come ad esempio la rete MAN).

Ulteriori riduzioni di spesa sono state già conseguite nel 2012 e continueranno a far sentire i loro effetti benefici nel 2013 e negli esercizi successivi, per interventi di razionalizzazione in diversi ambiti dell'attività dell'amministrazione: si tratta, ad esempio, di risparmi conseguiti, pur a fronte di un miglioramento della qualità, in virtù di diverse modalità di approvvigionamento delle derrate per la produzione di pasti nei nidi, oppure grazie ad una attenta gestione del parco auto, o per minori spese postali, a seguito di un maggiore ricorso a modalità di comunicazione telematiche e alla posta certificata.

L'andamento delle altre voci di spesa ben evidenzia le **scelte operate dalla Giunta** nella predisposizione del Budget 2013. Queste ultime, come vedremo, hanno rivolto particolare attenzione al finanziamento dei servizi educativi e socio-assistenziali, alle esigenze di manutenzione ordinaria della città, alle nuove iniziative nel campo culturale e della promozione turistica, inserite in una chiave più ampia di marketing e riqualificazione territoriale.

Per quanto riguarda i **servizi educativi e scolastici**, l'obiettivo prioritario è continuare a ridurre le liste di attesa, e garantire una maggiore stabilità delle lavoratrici e dei lavoratori che operano in questi servizi e una migliore qualità dei servizi stessi, anche nell'ottica di una più coordinata integrazione fra pubblico e privato. La gestione dei servizi comunali rivolti all'infanzia potrà svilupparsi attraverso un ruolo sempre più incisivo affidato ad Asp Irides. A questo proposito è stato avviato uno specifico progetto, la cui definizione dovrà prevedere una necessaria gradualità di attuazione, con l'obiettivo, da un lato, di preservare la natura pubblica dei servizi e, dall'altro, di investire nello sviluppo qualitativo e quantitativo del sistema, che il contesto normativo del patto di stabilità sta mettendo in discussione. Dall'inizio del mandato sono state attivate 14 nuove sezioni e per il prossimo anno scolastico l'offerta comunale di scuola d'infanzia aumenterà di 8 sezioni e vedrà la trasformazione delle sezioni part time a tempo pieno.

Con riferimento ai **servizi socio-assistenziali**, nell'ambito dell'accordo con le organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL (24 aprile 2013), l'Amministrazione si è impegnata a garantire risorse per il finanziamento di questi servizi su un livello analogo a quello del 2011. A questo scopo verranno utilizzate anche le risorse provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali, che verranno attribuite al Comune nel corso del 2013.

Da segnalare, sempre nell'ambito dell'accordo sindacale, la decisione di costituire un **Fondo anticrisi e per lo sviluppo** a sostegno delle famiglie che subiscono maggiormente gli effetti dell'attuale crisi economica. In particolare le risorse del fondo (quantificate in 4,5 milioni di euro, di cui 1,5 milioni di euro di parte corrente inseriti appunto nei consumi specifici e 3 milioni di euro per investimenti) saranno dedicate:

- a sostenere le famiglie in difficoltà nel far fronte alle spese per la casa;

- alla promozione di politiche attive per definire progetti specifici di lavori di pubblica utilità, nei campi del welfare e della qualità urbana, in grado di offrire opportunità di lavoro temporaneo a persone espulse o mai entrate nel mondo del lavoro, con priorità verso coloro che risultino privi di forme di sostegno del reddito. Tali obiettivi saranno perseguiti anche mediante investimenti per lavori pubblici diffusi sul territorio.

Aumentano, grazie agli introiti dell'imposta di soggiorno, che si stima possa produrre un gettito di 3 milioni di euro nel 2013, le spese per interventi nel campo della **cultura** e per la **riqualificazione** e il **marketing urbano**, con finalità che saranno anche il frutto di appositi percorsi condivisi con le categorie economiche e gli altri soggetti interessati.

Si prevede inoltre un incremento di 2,191 milioni per le risorse da trasferire nel 2013 alla società **Hera SPA** per il servizio di **pulizia delle strade e piazze e di raccolta differenziata e smaltimento dei rifiuti solidi urbani**. Questo aumento (da 67,296 a 69,487 milioni di euro) è dovuto sia al recupero della dinamica inflazionistica 2012, sia all'esigenza di potenziare ulteriormente la raccolta differenziata, in particolare nelle zone del centro storico cittadino. Per effetto delle iniziative già finanziate ed attuate nel 2012 la percentuale di raccolta differenziata relativa all'intero territorio comunale è salita dal 35% al 35,4%. Gli ultimi dati sul centro storico-fine aprile 2013- relativi alla raccolta differenziata danno una media del 22,6 per cento rispetto al 17 per cento precedente l'avvio della raccolta di carta, cartone e plastica con il sistema domiciliare.

Sono in aumento anche le spese per la **climatizzazione degli ambienti e relative ad altre utenze** (es.: energia elettrica, acqua, gas metano, ecc. (+2,186 milioni) che sono risultate maggiori del previsto lo scorso anno, in quanto hanno risentito di forti aumenti dei costi delle materie prime e del prelievo statale (Iva e accise). La previsione di spesa 2013 verrà continuamente monitorata, alla luce dell'evoluzione dei prezzi unitari, che negli ultimi mesi sembrano mostrare una inversione di tendenza, e rivolgendo un'attenzione particolare anche alle quantità complessive consumate.

Con l'intento di conseguire una **maggiore efficienza energetica**, con impatti positivi sulla qualità ambientale e sul bilancio dei cittadini e del Comune, sono stati avviati una serie di interventi, molti dei quali all'interno del progetto "Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile" (PAES), ampiamente descritto nel PGS. Per conseguire risultati significativi in questo campo non sono sufficienti i buoni comportamenti e le buone pratiche, che pure vanno incentivate, ma sono necessari investimenti, che comportano costi nell'immediato, e benefici che produrranno i loro effetti nel tempo. Va ricordato, ad esempio, la sostituzione dell'impianto termico di Palazzo d'Accursio. Sempre in questa direzione, di particolare importanza, e ampiamente descritto nel PGS, è il Piano per la riqualificazione e l'efficientamento del servizio e degli impianti di pubblica illuminazione, che interesserà tutta la città (900 km di circuiti). Il Piano è frutto di un accordo con ENEL Sole, che avrà la gestione, tramite piattaforma CONSIP, dell'illuminazione pubblica cittadina nei prossimi nove anni.

Nel complesso, come si è detto, e prescindendo dall'entrata straordinaria di circa 11 milioni relativa al recupero di un credito di imposta sui dividendi, sono più le riduzioni di spesa, rispetto agli aumenti.

La riallocazione della spesa testimonia l'indirizzo delle politiche attuate dall'amministrazione, volte soprattutto a fronteggiare la difficile crisi economica e le gravi ripercussioni sociali che ne derivano e, al contempo, stimolare con tutte le leve possibili la ripresa economica, e il grado di attrattività della città. L'obiettivo ultimo è creare direttamente o indirettamente le condizioni perché possa migliorare il benessere della comunità. A questo fine, il Comune sta anche lavorando, assieme ad altre città metropolitane, e con la collaborazione dell'Istat, per la messa a punto di un insieme di indicatori in grado di rappresentare le dimensioni più importanti del benessere dei cittadini e della qualità della vita urbana (**progetto UrBes**), in modo da potere meglio orientare le proprie azioni e dare conto dei risultati raggiunti ai cittadini.

Le entrate 2013

Il dato da cui partire per illustrare le previsioni di entrata 2013 riguarda l'azzeramento di ogni trasferimento statale compreso nel **Fondo sperimentale di riequilibrio**, con una minore entrata rispetto al 2012 di ben 54,976 milioni di euro.

Questa consistente e addizionale (rispetto ai tagli degli scorsi anni) riduzione di risorse statali è solo in parte compensata da un incremento dell'IMU attribuita al Comune a seguito della nuova allocazione del gettito fra Stato e Comuni che prevede, dal 2013, che tutto il gettito IMU, ad esclusione degli immobili di categoria D, sia di competenza comunale.

Per contrastare il residuo calo di risorse statali (attorno ai 20 milioni), il Comune di Bologna ha continuato quella politica di rigoroso controllo della spesa che ha prodotto i positivi risultati evidenziati in precedenza. Colmare con ulteriori interventi sulla spesa la riduzione di risorse provocata dai vincoli nazionali di finanza pubblica si è rivelata però impossibile, a meno di ridurre in modo drastico la qualità e la quantità dei servizi erogati dal Comune e la manutenzione della città e del suo patrimonio.

L'uso della leva fiscale è limitato e ripartito in modo da garantire la massima equità ed efficienza, in modo da non ricadere sulle famiglie in maggiore difficoltà, né sul tessuto produttivo, già gravato da imposte molto onerose e da rincari dell'IMU a livello nazionale (e a beneficio dello Stato).

Per non colpire le famiglie, soprattutto con figli e anziani, l'amministrazione ha quindi deciso, per il secondo anno consecutivo, di non aumentare le **tariffe** dei servizi scolastici, inclusa la refezione, e socio-assistenziali, senza recuperare la dinamica inflazionistica. Si conferma anche l'intenzione di estendere l'utilizzo dell'ISEE a tutti i sistemi di accesso e contribuzione delle prestazioni agevolate, una volta che siano definite le modifiche normative nazionali e regionali da tempo in corso di predisposizione.

Nel 2013, nonostante l'aumento del corrispettivo riconosciuto ad Hera (del 3,3 per cento circa, per far fronte sia all'aumento inflazionistico, sia ai nuovi interventi richiesti) mediamente le **tariffe** per gli utenti non solo non aumenteranno, ma al contrario diminuiranno. Infatti, gli effetti complessivi della sostituzione della TARSU (che ha visto scomparire anche l'addizionale ex-ECA del 10%) con la TARES, sono di segno negativo per il bilancio 2013, per un importo di 1,539 milioni di euro. Questa minore previsione di entrata si traduce in un minore impatto medio della tariffa sulle famiglie e sulle imprese rispetto al 2012. E' opportuno sottolineare che ciò prescinde dagli effetti distributivi, fra famiglie e fra imprese, dovuti al diverso metodo di calcolo della TARES, rispetto alla TARSU e che potrà tradursi per alcuni contribuenti in sgravi, per altri in maggiori oneri. Prescinde anche dall'addizionale statale di 0,30 euro al mq per il finanziamento dei servizi indivisibili. Sul tema, peraltro, il governo sembra intenzionato a intervenire e avremo modo di fare approfondimenti.

Si è deciso, inoltre, di non aumentare l'addizionale **Irpef**, ferma allo 0,7 per cento dal 2007, né la soglia di esenzione (12 mila euro). Ciò consente a circa un terzo dei contribuenti bolognesi di non pagare l'addizionale.

Per quanto riguarda l'**IMU**, sono state confermate tutte le aliquote, ad eccezione di quella sulla prima abitazione, che era l'unica (assieme agli immobili locati a canone concordato) a non essere stata aumentata lo scorso anno, rispetto alla aliquota base fissata dallo Stato (dello 0,4% sulla prima abitazione e dello 0,76% per gli altri immobili).

L'aliquota sull'abitazione principale passa dallo 0,4% allo 0,5%, ma l'aumento non riguarderà tutti i proprietari di immobili, in quanto sarà ripartita in modo da concentrare

l'onere su chi ha maggiore capacità contributiva. A tal fine, così come concordato anche dalla Giunta con le Organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, saranno esentati dall'aumento almeno 60 mila proprietari di prima abitazione, **quasi la metà dei proprietari**, individuati sulla base di un idoneo insieme di indicatori. Il mancato introito dovuto a questa agevolazione è stimato in 5 milioni di euro, sicché il gettito derivante dall'aumento di un punto della aliquota sulla abitazione principale sarà di **12,4, invece di 17,4 milioni di euro**, secondo quanto previsto dal budget 2013.

Elementi di incertezza

La predisposizione della proposta di Bilancio 2013 è avvenuta ancora una volta in un periodo di grande difficoltà e incertezza, per molti aspetti persino superiore a quello dello scorso anno.

Ancora non è nota ufficialmente la ripartizione dei tagli del **Fondo sperimentale di riequilibrio**, né i criteri che alimenteranno e guideranno la successiva ripartizione del nuovo **Fondo di solidarietà**, a cui il Comune di Bologna potrebbe essere chiamato a contribuire con cifre consistenti.

Deve peraltro ancora essere risolta la *querelle* che vede contrapposti, dallo scorso anno, i Comuni, tramite l'Anci, e il Governo, sulle **stime del gettito IMU 2012** ad aliquota base: quest'ultimo avrebbe dovuto essere compensativo dei tagli del Fondo sperimentale di riequilibrio, mentre ha comportato, nella realtà, minori risorse nette a disposizione dei Comuni (soprattutto quelli, come Bologna, con un importante patrimonio di immobili comunali, inclusi quelli destinati all'edilizia residenziale pubblica).

Nel 2013, i governi che si sono succeduti hanno rinviato il pagamento delle prime rate della **TARES** e, più recentemente, della prima rata dell'**IMU** sull'abitazione principale. Come si è detto, vi è un impegno del governo a rivedere integralmente, entro agosto 2013, la tassazione immobiliare, non solo relativamente alla prima abitazione, e probabilmente coinvolgendo nella revisione, oltre all'IMU, anche la TARES, almeno per la parte che attiene al finanziamento dei servizi indivisibili (al momento pari a 0,30 euro a mq, da corrispondere allo Stato, con la rata di fine anno).

In questo scenario di profonda incertezza, è evidente che sarà necessario intervenire successivamente all'approvazione del bilancio, e appena saranno noti i provvedimenti governativi, con adeguate e tempestive variazioni di bilancio, che mirino sempre a preservare le condizioni di equilibrio finora presenti.

La proposta di bilancio che viene presentata rappresenta dunque un atto di forte assunzione di responsabilità da parte dell'Amministrazione, che ha deciso di avviare il dibattito in Consiglio Comunale e presentarla a tutta la città non appena la normativa lo ha reso possibile, per giungere ad un'approvazione definitiva entro i termini per l'approvazione del bilancio, che sono stati prorogati, per ora, al 30 giugno 2013.

Gli investimenti

Analogamente a quanto fatto lo scorso anno, si è deciso, anche nel 2013, di non far ricorso ad alcuna entrata straordinaria o ai contributi per permessi di costruzione per il finanziamento della spesa corrente. Queste entrate serviranno integralmente, così come l'avanzo di amministrazione, al finanziamento di spese di investimento, con particolare attenzione ai temi della manutenzione straordinaria e della riqualificazione urbana.

L'avanzo di amministrazione 2012 consentirà di finanziare immediatamente, appena approvato il bilancio, la **manutenzione straordinaria** della città.

Inoltre, come previsto dalla normativa, saranno destinati ad interventi infrastrutturali gli introiti (circa 11 milioni) derivanti dal rimborso del credito d'imposta ai dividendi; tra questi:

- 6,1 milioni per interventi infrastrutturali sulla rete di **pubblica illuminazione**;
- 2,2 milioni per interventi infrastrutturali sulle **reti tecnologiche**, con l'obiettivo di portare progressivamente la banda larga in tutte le scuole della città, e sulla rete Wi-Fi aziendale;
- 2,691 milioni per interventi infrastrutturali sugli **edifici scolastici**.

Sempre nel campo dell'edilizia scolastica va ricordato il progetto pilota avviato dal Comune di Bologna, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, per l'esecuzione di interventi di ammodernamento, recupero, messa in sicurezza e miglioramento dell'efficienza energetica e la realizzazione di interventi di costruzione di nuovi edifici scolastici, tramite un **fondo scuola** dedicato.

Nel complesso e tenendo conto dell'ipotesi di attivare nuovi mutui per circa 10 milioni di euro, sarà possibile attivare nel 2013 risorse per finanziare gli investimenti per complessivi **40 milioni di euro circa**. Naturalmente questi 40 milioni rappresentano solo gli interventi in conto capitale finanziati direttamente dal Comune, che si inseriscono in un quadro molto più ampio di investimenti promossi e finanziati da altri soggetti rispetto ai quali il Comune ha svolto e svolge in diverse forme un ruolo determinante.

Le iniziative nel campo degli investimenti (attivate anche tramite il fondo anti-crisi) non sono solo importanti per la riqualificazione che consentono del patrimonio urbano, ma anche perché in grado di attivare domanda e occupazione, contribuendo a quella ripresa dell'attività economica che costituisce sempre più una assoluta priorità, sia in sede nazionale, che locale.

Le previsioni pluriennali 2013-2015

Nella situazione di incertezza descritta, operare previsioni economiche e finanziarie su un periodo di tempo pluriennale è veramente esercizio aleatorio: di questa avvertenza è necessario tenere conto nel valutare le previsioni operate dall'Amministrazione nel bilancio poliennale 2013-2015 e le considerazioni esposte nel PGS con riferimento all'intero arco temporale del mandato amministrativo.

Un primo elemento deve comunque essere evidenziato con chiarezza: con l'introduzione dell'IMU (e la drastica riduzione delle attribuzioni statali operata nel triennio 2011-2013) il bilancio del Comune di Bologna è caratterizzato da un elevatissimo livello di autonomia finanziaria e tributaria.

Le entrate tributarie rappresentano il 68,4% del totale delle risorse comunali e quelle extratributarie il 26,9%: **l'autonomia finanziaria del Comune di Bologna nel 2012 ha quindi raggiunto il 95,3% del totale delle entrate di parte corrente**.

I contributi e trasferimenti correnti rappresentano ormai formalmente una quota esigua del bilancio comunale (4,7% in totale, di cui circa i due terzi provenienti dallo Stato).

In altri termini **gli interventi previsti nella parte corrente del bilancio comunale sono finanziati in larghissima prevalenza dalla collettività bolognese (famiglie ed imprese) e la quota di finanziamenti statali è ormai marginale**.

Questa ormai quasi totale autonomia finanziaria richiederebbe ora, come logica conseguenza, un sistema di vincoli molto più ridotto e razionale di quello attuale, che conferisca al Comune una reale autonomia organizzativa. È quindi legittimo auspicare che nei prossimi anni le manovre di finanza pubblica nazionale non incidano più negativamente sugli equilibri di bilancio dell'Amministrazione, rispettando formalmente e sostanzialmente l'elevatissimo livello di autonomia conseguito.

Lo scenario macroeconomico che si assume a riferimento nelle previsioni di bilancio successive al 2013 vuole ancora una volta guardare al futuro con una ragionevole fiducia, ipotizzando di

contenere nel 2013 i fenomeni recessivi e di ritrovare a livello nazionale e locale (a partire dal 2014 e negli anni successivi) il sentiero di una crescita economica e sociale sostenibile ed ispirata ad una distribuzione delle risorse e delle opportunità più equa.

Se questo scenario si verificherà è possibile ipotizzare per il periodo 2014-2016 una sostanziale stabilità in termini reali delle risorse di parte corrente a disposizione dell'Amministrazione.

Continueranno a garantire questo equilibrio sia il contenimento delle spese di personale, sia la riduzione degli oneri del debito.

Per quanto riguarda il **personale**, che costituisce la risorsa strategica, decisiva per ogni processo di mutamento e qualificazione dell'azione comunale, si è consapevoli che il permanere degli attuali vincoli (in particolare quelli relativi al turn-over) comporterà l'esigenza di continuare a conseguire significativi incrementi di efficienza ed efficacia. E' necessario a tal fine continuare a migliorare l'organizzazione del lavoro, semplificando le procedure e identificando chiare priorità e ben definite responsabilità. Decisivo sarà cogliere con tempestività ed intelligenza tutte le opportunità offerte dalla sfida dell'amministrazione digitale, che può rivoluzionare il modo di lavorare negli uffici e soprattutto le relazioni e le collaborazioni con le famiglie e le imprese.

Per quanto riguarda gli **oneri finanziari**, nell'ipotesi di mantenere per tutto il periodo 2012-2016 un ricorso annuo massimo all'indebitamento pari a 10 milioni di euro (per un totale di 50 milioni di euro complessivi nel mandato), il debito residuo si ridurrebbe da 237,9 milioni di euro a fine 2011 a 135,7 milioni di euro a fine 2016, con un beneficio complessivo, a regime, in termini di minori oneri per il servizio del debito, di 9,5 milioni di euro.

Entrambe queste tendenze sono decisive per mantenere gli impegni poliennali di equilibrio di bilancio.

Conclusioni

A conclusione di questa presentazione, non si può che ribadire l'estrema necessità che sia finalmente definito un assetto coerente e stabile di norme che definiscono funzioni e risorse degli enti locali.

Il Comune di Bologna sarà, assieme all'Anci, in prima fila nell'impegnare il Governo su questi temi, e nel richiedere una revisione del Patto di stabilità. I Comuni devono continuare a contribuire al contenimento del debito e al buon andamento dei conti pubblici, ma ciò deve avvenire in un contesto di risorse certo, con pochi e ben precisi vincoli (sulla riduzione del debito e sull'equilibrio di bilancio) e senza calpestare l'autonomia organizzativa degli enti, come è stato costantemente fatto in questi anni.

Particolarmente nocivi sono stati i continui interventi sui tributi su cui si fonda l'autonomia finanziaria degli enti. L'atteggiamento ondivago (a partire dal 1997) per quanto riguarda soprattutto la tassazione della abitazione principale ha comportato oneri e incertezze per gli enti locali e grande disorientamento tra i cittadini. La confusione creata, che aumenta anche i costi di adempimento per i contribuenti, non ha paragoni in altri paesi, dove da tempo la tassazione immobiliare, inclusa la prima abitazione, costituisce la principale e più stabile fonte di gettito per le autonomie locali.

E' quindi fondamentale che il nuovo assetto dell'imposizione immobiliare, su cui il governo è impegnato, sia l'occasione per rifondare, in modo chiaro, responsabile e definitivo, l'autonomia finanziaria attribuita ai Comuni e, più in generale, ricostruire le basi per un assetto stabile nei rapporti fra i diversi livelli di governo. Particolare attenzione deve essere posta al tema dell'equità, sia nella ripartizione degli oneri fra le diverse tipologie di contribuenti, sia nella allocazione del gettito fra le diverse giurisdizioni, che deve tener conto della capacità e dello sforzo fiscale, oltre che dei fabbisogni finanziari per svolgere le funzioni delegate.

