

Presentazione del Bilancio di previsione per il triennio 2014-2016
Consiglio Comunale
31 marzo 2014

Gentili Consigliere e Consiglieri,

la discussione sul bilancio di previsione, per l'esercizio in corso e il biennio successivo, si apre anche quest'anno in una situazione di grande incertezza e di crescente difficoltà per i conti comunali.

Per il terzo anno consecutivo, da quando la Giunta si è insediata, cambia il quadro delle entrate su cui il Comune può contare per finanziare i servizi e assolvere alle funzioni di propria competenza. Quest'anno, la modifica principale sul fronte delle entrate deriva dalla **introduzione della TASI** (la nuova tassa sui servizi indivisibili dei Comuni: illuminazione, pulizia municipale, manutenzione della città, ..) e dalla contestuale **abolizione dell'IMU sulla abitazione principale**, con un effetto netto negativo, sulle entrate del Comune di Bologna, di circa **17 milioni di euro**. Solo recentemente, con il d.l. n.16 del 6 marzo 2014, il Governo ha stabilito di stanziare **625 milioni**, per l'intero comparto dei Comuni, per colmare le differenze di gettito derivanti dalla sostituzione di questi tributi. Ad oggi, tuttavia, non è ancora nota la ripartizione di queste somme.

Vi sono altre incertezze e difficoltà, che illustrerò, e di cui occorre tenere attentamente conto, per garantire gli equilibri di bilancio.

Questi **cambiamenti continui**, oltre a comportare costi significativi sulle strutture (per adeguare i regolamenti, effettuare stime, informare i cittadini, predisporre nuovi moduli di pagamento, etc.) minano di anno in anno le proiezioni pluriennali effettuate e fanno venire meno un principio di base e irrinunciabile della finanza locale. Poiché i Comuni gestiscono con continuità una molteplicità di servizi fondamentali sul territorio, essenziali per la qualità di vita in una città, le fonti di finanziamento necessarie dovrebbero essere certe, stabili e note con largo anticipo, in modo da consentire una adeguata programmazione. In Italia, soprattutto negli ultimi tre anni, è accaduto l'esatto opposto.

Ulteriori importanti novità riguardano le modalità di predisposizione del bilancio e i documenti allegati. A partire da quest'anno, vi è un Bilancio di previsione pluriennale 2014-2016, e non più il budget di esercizio a cui si affianca una proiezione pluriennale. La modifica più importante, che interessa gli enti sperimentatori, tra cui Bologna, riguarda la sostituzione della Relazione Previsionale e Programmatica con un unico documento di programmazione, denominato, proprio per questo, "**Documento Unico di Programmazione (DUP)**". Come si sottolinea nel "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio", trasmesso ai Consiglieri in preparazione della seduta della Commissione bilancio del 17 marzo 2014, "Il DUP è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative. Il DUP costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione. Il DUP si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO). La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione", ossia pluriennale. Nel nostro caso, i due orizzonti temporali coincidono.

Nonostante il quadro di incertezza e le novità delineate, **il termine per l'approvazione del bilancio è al momento ancora fissato al 30 aprile 2014**. Il Comune di Bologna, assieme ad altri Comuni, sta chiedendo da tempo al Governo non solo di rendere noti al più presto i criteri di riparto dei 625 milioni che dovrebbero compensare la perdita di gettito fra IMU e TASI sulla prima abitazione, e tutto ciò che serve per predisporre ordinatamente i bilanci, ma anche di **spostare almeno di un mese** (a fine maggio) i termini per l'approvazione del bilancio, al fine di consentire il più ampio dibattito in sede consiliare della proposta presentata dalla Giunta. Sei giorni fa, in data 25 marzo, il Presidente dell'Anci, Fassino, ha inviato una lettera al Ministro dell'Interno, Alfano, chiedendo di prorogare i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione 2014-2016 al 31 luglio di quest'anno. Ciò, "in considerazione del permanere di una pluralità di

elementi di incertezza caratterizzanti il quadro di finanza locale che rendono difficoltosa la redazione dei bilanci di previsione per il 2014, in particolare la mancata conoscenza delle assegnazioni statali 2014....".

Una proroga dei termini diventa di giorno in giorno sempre più probabile. Tuttavia, la Giunta ha concordato con il Consiglio di avviare già nella seduta del Consiglio odierna l'iter di bilancio, in modo da garantire il maggior tempo possibile alla discussione e al confronto democratico, nelle Commissioni e nei Quartieri. Inoltre, è nostro dovere operare a legislazione vigente e, ad oggi, i termini sono ancora fissati al 30 aprile.

I documenti trasmessi oggi ai Consiglieri (e che saranno al più presto pubblicati anche sul sito del Comune) consentiranno di concentrare innanzi tutto l'attenzione sui molti problemi che riguardano il budget 2014. E' stata inoltre predisposta una Guida di lettura dei nuovi strumenti di programmazione strategico-operativa che compongono il DUP

Più precisamente, sono oggi trasmessi ai Consiglieri i seguenti documenti:

- il primo volume della Sezione Strategica del DUP:
 - Vol. 1 - Come cambia Bologna: le tendenze demografiche, sociali ed economiche
 - Cap. 1. La situazione demografica
 - Cap. 2. La situazione sociale
 - Cap. 3. La situazione economica e ambientale
- due volumi della Parte Prima della Sezione Operativa del DUP:
 - Vol. 5 - Budget 2014. Analisi delle previsioni di entrata e di spesa relative all'esercizio 2014 riclassificate secondo lo schema di budget
 - Vol. 6 - Programmi obiettivo approvati dai singoli quartieri per il triennio 2014-2016
- un volume della Parte Seconda della Sezione Operativa del DUP:
 - Vol. 8 - Piano poliennale dei lavori pubblici e degli investimenti 2014-2016

Prima di entrare nel merito del bilancio di previsione per il triennio 2014-2016, è necessario sottolineare come l'insieme dei fattori indicati (incertezze, difficoltà, novità contabili e documentali) stia richiedendo anche quest'anno **sforzi eccezionali all'apparato amministrativo**, che oltre al bilancio preventivo sta predisponendo anche il rendiconto dell'esercizio appena concluso.

In questo ente, **il bilancio è di anno in anno stato approvato con largo anticipo rispetto alle scadenze fissate dalla normativa**, come si può notare dalla tabella e dal grafico allegati, che riportano, dal 1995 ad oggi, i giorni di anticipo tra la data di approvazione del bilancio da parte del Comune di Bologna e il termine fissato dalla legge. Nel 2011, il bilancio fu approvato prima dell'insediamento della giunta (il 7 aprile 2011, 146 giorni prima della scadenza dei termini di legge); nel 2012 il bilancio è stato approvato 139 giorni prima dei termini e nel 2013 ben 163 giorni prima dei termini.

Quest'anno, confidando nella proroga ormai inevitabile, il bilancio sarà comunque approvato entro maggio, in quanto entro il mese di aprile saremo in grado di completare tutta la documentazione allegata, lasciando ulteriore tempo per la discussione e l'approvazione del bilancio (che potrà essere dunque prevista per la seconda metà di maggio, dopo l'approvazione del consuntivo).

Ai Capi di dipartimento, ai Direttori di settore e a tutti coloro che con dedizione e spirito di servizio hanno lavorato e continuano a lavorare, a ritmi serrati, per la preparazione dei documenti di bilancio (preventivo e consuntivo) continua ad andare il nostro più vivo apprezzamento, per la quantità e qualità del lavoro svolto e per le responsabilità assunte. In un quadro sempre più marcato da difficoltà e incertezze, è solo grazie al loro costante impegno che siamo in grado oggi di aprire la sessione di bilancio, con largo anticipo rispetto ad altri Comuni di area metropolitana.

Le principali novità normative sul lato delle entrate: la IUC

La principale novità, sul lato delle entrate, è l'**Imposta Unica Comunale (IUC)** che in realtà riunisce, sotto un'unica sigla, tre imposte:

- l'**IMU**, con caratteristiche analoghe a quelle degli ultimi due anni, ma con l'importante esclusione dell'abitazione principale (tranne alcune categorie catastali cd. di lusso) dal pagamento dell'imposta;
- la **TASI**, la nuova tassa sui servizi indivisibili, che sostituisce, oltre all'IMU sulla prima abitazione, la componente della TARES sui servizi indivisibili introdotta per il solo 2013;
- la **TARI**, la tassa sui rifiuti, che sostituisce la componente della TARES destinata al finanziamento della raccolta dei rifiuti solidi urbani e che, a sua volta, aveva sostituito, nel 2013, la TARSU/TIA.

Al di là della girandola di nomi, di per sé in grado di disorientare anche un professionista, **la TASI è, ma come vedremo più in apparenza che nella sostanza, la maggiore novità**. Come si ricorderà, il 2013 è stato travagliato dall'obiettivo, in realtà solo in minima parte centrato, di sopprimere definitivamente l'IMU sulla prima abitazione. Dopo l'abolizione della prima rata 2013, si sono susseguiti i tentativi di trovare adeguata copertura anche per l'abolizione della seconda rata 2013. Alla fine, i contribuenti hanno dovuto versare, a gennaio 2014, la cosiddetta mini-IMU, pari al 40% della differenza fra l'IMU calcolata con l'aliquota effettivamente applicata dai Comuni e l'IMU calcolata ad aliquota base. Il restante 60%, a carico dello Stato, deve ancora essere erogato ai Comuni.

Dal 2014, l'IMU-prima abitazione (ad eccezione degli immobili cd. di lusso) è definitivamente abolita. Ma la nuova TASI interesserà anche coloro che abitano nella casa di proprietà, posto che evidentemente usufruiscono dei servizi indivisibili dei Comuni.

Si sottolinea, da parte del Governo che ha introdotto la TASI, che ciò che cambia è il presupposto del prelievo, che non è più il possesso dell'immobile, ma i servizi di cui si usufruisce se vi si abita. Una tassa sui servizi, tuttavia, a differenza di un'imposta sulla proprietà, dovrebbe essere per sua natura basata sul principio del beneficio, più che su quello della capacità contributiva. Ciò che conta è l'assorbimento di servizi indivisibili, non il valore dell'abitazione in cui si risiede. Maggiori sono i residenti in famiglia, maggiore dovrebbe essere il corrispettivo dovuto, con evidenti effetti regressivi. Viceversa, nel caso di un'imposta patrimoniale il principio di riferimento è la capacità contributiva. Possono dunque essere previste delle detrazioni, come era infatti nel caso dell'IMU, che grazie alle detrazioni non veniva pagata da circa 5 milioni di proprietari di immobili (su base nazionale) e che vedeva gli importi dovuti, sopra la soglia di esenzione, comunque calmierati dalle detrazioni, con effetti progressivi sul prelievo.

L'obiettivo politico di abolire l'IMU sulla prima abitazione ha indotto il legislatore ad introdurre una tassa sui servizi, la TASI, di cui si sono ben presto resi evidenti i limiti, soprattutto per quanto riguarda l'equità del prelievo. Per correggere quest'effetto indesiderato, la TASI si è pian piano trasformata in una nuova IMU, con aliquote calmierate nel 2014, a fronte di un contributo, per il momento un tantum, da parte dello Stato di 625 milioni. Infatti, la base imponibile della TASI è la stessa dell'IMU (la rendita rivalutata, moltiplicata per gli stessi coefficienti), l'aliquota non potrà superare il 2,5 per mille nel 2014, mentre dal 2015, stando alla legislazione vigente, potrà di fatto tornare al livello della vecchia IMU (6 per mille). Inoltre, si è previsto che i Comuni possano introdurre detrazioni, per evitare che la nuova TASI chiami al pagamento del tributo molti proprietari di prime case che prima non pagavano l'IMU e si rilevi più onerosa della vecchia IMU, soprattutto per chi ha rendite catastali più basse. In breve, dopo tanto penare, si è tornati alla casella di partenza!

Anche a proposito delle detrazioni la confusione è stata notevole. Inizialmente, la legge di stabilità per il 2014 ha stanziato 500 milioni a favore dei Comuni, proprio per incentivare l'introduzione di detrazioni che evitassero i risultati paradossali e iniqui di cui si è detto. Successivamente, con il d.l. 16 del 6 marzo 2014, lo strumento previsto, a discrezione dei Comuni, per poter introdurre detrazioni dalla TASI sulla prima abitazione, è la possibilità di elevare l'aliquota TASI fino ad un massimo di 0,8 punti. I 500 milioni previsti nella legge di stabilità, a cui sono stati aggiunti 125 milioni, costituiscono quei 625 milioni di cui si è già detto, che dovrebbero servire a compensare i Comuni con aliquota IMU sulla prima abitazione superiore al 4 per mille, che nel passaggio IMU-TASI perdono gettito.

La TASI sulla prima abitazione (e immobili ad essa equiparati, come le cooperative a proprietà indivisa e gli immobili dell'edilizia residenziale pubblica) può dunque raggiungere, nel 2014, il 3,3 per mille, ma dato il meccanismo delle detrazioni nessuna categoria di immobili sarà chiamata a pagare più dell'IMU prima

abitazione. E' evidente, dato il tetto del 3,3 per mille, che chi trarrà maggior vantaggio dalla sostituzione dell'IMU con la TASI saranno i proprietari di prime abitazioni con rendite più elevate. Nonostante le correzioni, la TASI resta al momento meno equa della vecchia IMU.

La TASI non ha come soggetti passivi solo i proprietari di prima abitazione. E' evidente che anche i proprietari di seconde case, le imprese, gli affittuari usufruiscono di servizi pubblici locali i cui costi sono per natura indivisibili. Non è un caso che tutti questi soggetti abbiano corrisposto, nel 2013, la componente della TARES sui servizi indivisibili, ora abolita. Dal 2014 dovrebbero dunque pagare, in sostituzione, la TASI, ad aliquota base dell'1 per mille. Qualora si decida di applicare la TASI a questi immobili, diversi dalla prima abitazione, devono tuttavia essere rispettate due condizioni:

- a) l'aliquota complessiva, IMU + TASI, non può superare il 10,6 per mille, a meno di non decidere di allocare in tutto o in parte, l'addizionale fino allo 0,8 per mille finalizzato alle detrazioni sulla prima abitazione, su questi immobili (nel qual caso l'aliquota massima può arrivare all'11,4 per mille);
- b) una percentuale tra il 10% e il 30%, a discrezione dei Comuni, deve essere prelevata sui soggetti in locazione.

Altri tagli palesi e occulti di risorse

Si è detto che il passaggio dall'IMU prima abitazione alla TASI comporta per il Comune di Bologna una perdita di gettito di circa 17 milioni, che nel 2014 dovrebbe essere compensata da risorse statali. Al di là dell'incertezza che ancora vi è sul riparto di questi fondi, va sottolineato che **lo stanziamento (625 milioni) riguarda solo il 2014**. Dal 2015, o lo Stato troverà le risorse per consentire ai Comuni di continuare a calmierare l'aliquota TASI sulla prima abitazione o quest'ultima sarà di fatto destinata a salire.

A questi problemi, sul lato delle risorse disponibili per i Comuni se ne aggiungono molti altri.

Innanzitutto, non è vero che i tagli siano terminati. La legge di stabilità per il 2013 prevedeva, per il comparto dei Comuni, una riduzione di risorse erariali di 2.250 milioni nel 2013 e di ulteriori 250 milioni e 100 milioni, rispettivamente nel 2014 e nel 2015. Si tratta di **tagli di risorse statali addizionali a quelle già assorbite negli scorsi anni**. Nel complesso, da quando la Giunta si è insediata vi sono state riduzioni di risorse statali per oltre 180 milioni di euro, e i tagli incrementali continuano, anche se a ritmi più rallentati.

A fianco di questi tagli addizionali e palesi, stanno emergendo una serie di tagli occulti, che concorrono a ridurre ulteriormente, in maniera significativa, le risorse disponibili per i Comuni.

Si ricordano qui **due principali criticità**, di cui si è già detto più volte, anche in Consiglio, o in Commissione.

In primo luogo, va sottolineato che **si sono drammaticamente ridotti i rimborsi per le spese che il Comune sostiene per assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari**. Come è noto, i Comuni, in base a una legge risalente addirittura al 1941 (legge 392/1941) sono tenuti a garantire il funzionamento dei servizi della giustizia, una funzione statale, spesso concentrati nel Comune capoluogo di Regione con servizi che coprono l'intero territorio regionale. Mediamente, nel periodo 1998-2011 il Ministero ha rimborsato, con alcune oscillazioni di anno in anno, circa il 70% delle spese sostenute. Nel 2012 la percentuale di rimborso è stata pari al 40% circa delle spese sostenute nel 2011. Nel 2013 non vi è stato alcun rimborso, a fronte di un importo iscritto in bilancio (secondo quanto previsto dalle norme nazionali) di 8 milioni e una spesa effettiva, inclusi i fitti figurativi nel caso di utilizzo di immobili di proprietà comunale, di circa 13 milioni.

In secondo luogo, la possibilità consentita lo scorso anno di usufruire di uno **sconto del 30% sulle sanzioni per violazione del codice della strada**, se il pagamento avviene entro 5 giorni, sta avendo consistenti effetti negativi sulle entrate. A ciò si associa il pressoché venire meno di **introiti per sanzioni pregresse**, anche per motivi contabili, quando ancora Equitalia era il soggetto abilitato alla riscossione.

Si tratta nella maggior parte dei casi di tagli occulti, o di decisioni assunte a livello nazionale scaricandone integralmente i costi sugli enti locali.

Nel complesso, i tagli palesi e occulti di cui si è detto sono un ammontare notevole per il bilancio del Comune di Bologna: oltre 17 milioni di minori entrate.

Un ulteriore fattore di rischio sulle entrate, dovuto ad una recente interpretazione del Ministero dei Trasporti in merito alle sanzioni per insufficiente pagamento della sosta, è stato per fortuna tempestivamente e positivamente risolto. A seguito di un incontro fra Anci e Governo (Ministro dell'Interno e Ministro dei Trasporti) tenutosi il 27 marzo, è stato infatti concordato il seguente Comunicato stampa, del 28 marzo, che è utile riportare:

"Su strisce e parcheggi, nella serata di ieri all'incontro tra ANCI e Governo, si è convenuta una posizione chiara ed inequivoca:

- 1) la materia è competenza dei Comuni che ne disciplinano le modalità con propri atti deliberativi;*
- 2) per ciò che riguarda le zone a strisce blu, laddove la sosta si protragga oltre il termine per il quale l'utente ha pagato, i Comuni hanno piena titolarità di irrogare sanzioni pecuniarie sulla base di propri atti deliberativi già adottati o da adottare, secondo il Codice della strada."*

Il Patto di Stabilità e le spese di investimento

I vincoli del Patto di Stabilità sono sempre stati rispettati dal Comune di Bologna e continueranno ad esserlo. **Grazie all'adesione alla sperimentazione dei nuovi criteri contabili, i vincoli sono oggi meno stringenti.** Va ricordato, tuttavia, che grazie all'oculata gestione delle spese, soprattutto in conto capitale, e del debito, il Comune di Bologna non ha accumulato risorse bloccate dai vincoli del Patto.

L'allentamento dei vincoli del Patto è certamente una buona notizia, ma il vero problema del Comune, oggi, è quello di **reperire le risorse per realizzare quel programma di investimenti che vuole essere un punto qualificante di questo bilancio e più in generale di questa amministrazione.** Come emerge dal Rendiconto di metà mandato le attività dirette e indirette dell'Amministrazione hanno contribuito ad attivare sul territorio 1,2 miliardi di spese per investimenti, con finanziamenti pubblici e privati. Questa spesa, in parte già realizzata, è importante per conseguire lo scopo, prioritario, di stimolare l'attività economica e l'occupazione. Non tutte le spese di investimento sono ugualmente benefiche. I progetti messi in campo dal Comune, direttamente, attraverso sue partecipate e/o in collaborazione con i privati, sono il risultato di investimenti mirati a ottenere non solo crescita e occupazione, ma anche altri benefici per il territorio: migliorare la rete dei trasporti, rendere più vivibile e attraente la città puntando sulle sue eccellenze e sul turismo, realizzare una città più sostenibile e con minore impatto ambientale, potenziare la banda larga e impiegare le nuove tecnologie che possono semplificare e migliorare la qualità della vita. Oltre all'aumento degli investimenti e all'occupazione, si perseguono finalità ben precise, che consentono altri benefici, ottenendo così una sorta di "doppio dividendo".

Proprio per definire meglio queste ed altre priorità, e rafforzare l'azione del Comune in questa direzione, il Piano dei lavori pubblici e degli investimenti per il triennio 2014-2016 (vol. 8 della Sezione Strategica del DUP) già presentato nel mese di ottobre, è al momento al vaglio della Giunta e sarà oggetto di un aggiornamento che verrà presentato al Consiglio e approvato, subito dopo l'approvazione del bilancio preventivo, in modo da poter avviare al più presto le opere previste.

Dal punto di vista del **finanziamento**, analogamente a quanto fatto gli anni scorsi, si è deciso, anche nel 2014, 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'eventuale avanzo di amministrazione derivante dal Consuntivo 2013, al finanziamento di spese di investimento, con particolare attenzione ai temi della manutenzione straordinaria, della riqualificazione urbana e dell'edilizia scolastica.

Il volume 10 del DUP (che verrà presto consegnato ai Consiglieri) riporta il Piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali 2014-2016. Ancora oggi, come negli anni scorsi, la crisi del mercato immobiliare rende difficile realizzare consistenti piani di alienazione. L'attività comunque continua con il massimo impegno, per valorizzare e alienare il patrimonio del Comune, e contribuire anche in questo modo

a reperire fonti di finanziamento per gli investimenti, facendo anche ricorso a strumenti innovativi di finanza immobiliare,

Per quanto riguarda l'alienazione di partecipazioni, come è noto, Il Comune sta procedendo, assieme a Provincia e Camera di Commercio, con la seconda asta per la vendita delle azioni di Interporto SpA.

Inoltre, l'Amministrazione sta valutando l'opportunità di potenziare, data la maggiore flessibilità consentita dalla normativa, il ricorso ai mutui, pur confermando l'obiettivo di sostanziale dimezzamento, in termini reali, del debito entro il mandato.

Le priorità di investimento e le corrispondenti fonti di finanziamento saranno approfondite quando discuteremo gli aggiornamenti al Piano dei lavori pubblici e degli investimenti.

Il Bilancio di previsione

La proposta di Bilancio 2014 presenta una situazione di equilibrio di bilancio su un volume complessivo di risorse pari a 524,7 milioni di euro, di cui 16,2 di entrate corrispondenti. Rispetto al budget riclassificato 2013, le spese e le entrate si riducono di 15,1 milioni, di cui 11,7 sono entrate corrispondenti (la gran parte relative a un credito di imposta rimborsato dallo Stato nel 2013 e destinato a spese di investimento).

Al netto delle voci corrispondenti, la dimensione del bilancio si riduce di circa 3,5 milioni. Ciò, nonostante alcune poste straordinarie, tra cui una particolarmente significativa, di 4,5 milioni, relativa al personale e imputabile ai nuovi criteri contabili.

I dati 2015-2016 confermano la tendenza alla riduzione della spesa. Continua così, fino fine mandato l'attenta e oculata gestione della spesa che ha caratterizzato, fin dall'inizio, questa amministrazione.

Si ricorda, in proposito, che la spesa complessiva (al netto delle spese corrispondenti ad entrate finalizzate e di alcune spese a carattere straordinario) si è ridotta in soli due anni (2011 e 2012) di circa 30 milioni (da 496 milioni a 467), pari al 6% in meno in termini nominali e oltre il 10% in termini reali. Sulla base dei dati attualmente disponibili si può stimare che nel quinquennio 2009-2013 questa contrazione reale della spesa si avvicini ad un valore del 20%.

Fra breve sarà disponibile il consuntivo 2013 e si vedrà come anche nel 2013 sia continuato il contenimento delle spese, senza che ciò si sia tradotto in una riduzione dei servizi, che anzi in alcuni casi sono aumentati, come mostra il Rendiconto di metà mandato disponibile nel sito del Comune.

Questi risultati aggregati sono il risultato di variazioni, anche molto significative di entrate e di spese, che evidenziano le scelte politiche della Giunta, congiuntamente alle modifiche normative intervenute e ad alcuni effetti imputabili ai nuovi regimi contabili.

Le spese

Il perdurare della crisi economica, assieme agli andamenti demografici (si veda il primo volume del DUP) hanno continuato ad esercitare una forte pressione sul Comune, per adeguare i servizi e soddisfare i nuovi bisogni.

Il Comune ha risposto, pur nella crescente ristrettezza finanziaria, salvaguardando i servizi e in alcuni casi aumentandoli, garantendo la manutenzione della città, e al contempo contenendo il più possibile la spesa. Oltre ai dati e alle informazioni contenute nel Rendiconto e nella Relazione di metà mandato, la discussione sul Consuntivo 2013 consentirà di approfondire questi temi.

L'attenta gestione delle risorse e il continuo monitoraggio della spesa si traducono in **ulteriori risparmi di risorse in molti settori, nel triennio 2014-2016**, anche se i margini, dopo anni di riduzioni, si fanno sempre più ridotti. Alcuni investimenti effettuati, soprattutto per poter conseguire risparmi in campo di assorbimento energetico, con effetti positivi sull'ambiente e sul bilancio, daranno i propri frutti soprattutto in futuro.

Nel corso del dibattito sul bilancio di previsione 2014-2016 che avrà luogo nelle Commissioni, in presenza degli assessori competenti, si avrà modo di entrare nel merito dei servizi e dei progetti che saranno intrapresi nel triennio e i cui effetti contabili sono riflessi nel bilancio.

Qui mi limiterò, anche per limiti di tempo, a illustrare alcune tendenze generali, e ad evidenziare alcune modifiche contabili, o a carattere straordinario, che è necessario tenere presente, per una corretta comprensione dell'andamento delle spese.

La **spesa di personale**, ad esempio, aumenta di 4,2 milioni rispetto al budget 2013 (da 170,8 milioni a 175). Ma questa voce sconta, nel 2014 una componente straordinaria di ben 4,5 milioni dovuta a diverse regole di imputazione temporale dettate dal nuovo principio contabile relativo al salario accessorio (che anche se erogato nel 2015, va contabilizzato nel 2014).

Inoltre, la previsione di gestione dei servizi all'infanzia, a partire da settembre 2014, da parte della costituenda Istituzione dei servizi educativi e delle Scuole dell'Infanzia comunali, comporta un trasferimento di risorse di 1,8 milioni di euro dalla voce di spesa "Consumi Specifici" del Settore Istruzione alla voce di spesa " Personale". Si tratta, a parità di spesa, di una "internalizzazione" di servizi prima acquisiti dall'esterno (Asp Irides).

Al netto di queste due componenti la spesa di personale si riduce di 2 milioni di euro circa, rispetto alla previsione 2013, proseguendo così una tendenza che ha caratterizzato tutti gli ultimi anni.

La riduzione è tuttavia più contenuta di quella degli scorsi anni, anche per il **piano pluriennale previsto dalla Giunta per l'assunzione di vigili urbani e personale dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia, che sarà realizzato nel mandato garantendo il rispetto dei numerosi vincoli relativi alle spese di personale**, che vengono rispettati nel bilancio di previsione 2014-2016.

Un'altra importante modifica contabile che deve essere ricordata, per una corretta interpretazione dei dati del bilancio previsionale 2014, rispetto al budget 2013, riguarda il trasferimento, per 3,5 milioni circa, dalla voce "Acquisti di beni e servizi" del Settore Gare verso la voce "Consumi Specifici" del Settore Istruzione. Si tratta delle spese che restano a carico dell'Amministrazione Comunale per il servizio di refezione scolastica, che vengono ora imputate direttamente al Settore Istruzione, con maggiore trasparenza e chiarezza del bilancio.

Al netto di questo effetto le **spese di economato** per utenze, spese per climatizzazione degli ambienti, acquisto di beni e servizi (assicurazioni, vestiario, carta e cancelleria, spese postali, etc.) **si riducono nel complesso di circa un milione**, nonostante la dinamica inflazionistica e l'aumento dell'Iva.

Calano anche le spese per Consumi Specifici, che comprendono tutte le somme attribuite direttamente alla responsabilità gestionale dei singoli Dipartimenti/Aree/Settori/Quartieri. Se considerate al netto delle entrate corrispondenti, - che vedono venir meno nel 2014 11,6 milioni di risorse per lo più imputabili all'entrata straordinaria, nel 2013, di cui si è già detto, relativa al rimborso di un credito di imposta -, la riduzione è di circa un milione. Non si tratta di riduzione di servizi o altri interventi essenziali per le attività dei Settori/Quartieri, ma di contenimenti di spesa dovuti ad una continua e attenta gestione delle risorse, e al venire meno di alcune spese straordinarie effettuate nel 2013 (ad esempio, per manutenzione straordinaria e installazione di varchi Sirio e Rita).

Vi sono, d'altro canto, anche nel bilancio presentato quest'anno, alcune **spese straordinarie**, che discendono da decisioni assunte dalla Giunta e dal Consiglio. Tra queste, di particolare rilievo è l'adesione del Comune alla Fondazione Emilia Romagna Teatro (E.R.T.), che ha acquisito il ramo d'azienda **Teatro Arena del Sole** nel gennaio 2014, con una spesa straordinaria che incide sui Consumi Specifici del Settore Sistema Culturale e Università per **1,2 milioni di euro nel 2014 e 300 mila euro nel 2015**.

Anche nel 2014 e nel biennio successivo **continua la riduzione (2,9 milioni** in meno nel 2014 rispetto al budget 2013) delle **spese per rimborso prestiti**, quota interessi e in conto capitale. Si ricorda che gli oneri per interessi e rimborso del debito sono già scesi, dal 2010 al 2013, di circa 9 milioni (-6 milioni per la quota capitale e -3 per la quota interessi). Questa riduzione è l'effetto positivo della **riduzione del debito** del Comune, che pur mediamente basso, rispetto ad altri Comuni di analoga dimensione, ha continuato a

ridursi, scendendo progressivamente dal picco massimo di 307 milioni nel 2008 a 265 a fine 2010 e a circa 186 milioni, a fine 2013. L'Amministrazione conferma il proprio impegno a continuare a ridurre il debito.

Ulteriori risparmi sono infine conseguiti anche con riferimento alla spesa per **fitti passivi**, che si riducono di circa 600mila euro, grazie ad operazioni di razionalizzazione degli spazi occupati dagli uffici comunali e da quelli giudiziari e, in alcuni casi, da una ri-contrattazione degli affitti.

Tra le voci di spesa in aumento, nell'ambito dell'eterogeneo aggregato della voce "Altre Spese", si evidenziano i **trasferimenti alla società Hera S.p.A.** per il servizio di pulizia delle strade e delle piazze e di raccolta differenziata e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Rispetto al budget 2013 (69,5 milioni) quello previsto nel 2014 (71,2 milioni) aumenta di circa 1,7 milioni, con un incremento che si rifletterà sulle aliquote della TARI, del 2,4%. Di questo incremento, la gran parte (1,5%) deriva dal recupero della dinamica inflazionistica, mentre il rimanente 0,9% è imputabile all'ulteriore **potenziamento del servizio di raccolta differenziata**, in centro e in periferia, e all'avvio del progetto per la costruzione, entro il 2016, di 140 piccole isole ecologiche interrato, che consentirà di eliminare i cassonetti dal centro storico e raccogliere separatamente organico e vetro (mentre carta e plastica saranno raccolti, sempre nel centro storico, porta a porta). L'innovativo progetto è stato recentemente presentato dal Sindaco e da Hera, nella conferenza stampa del 14 marzo us.

Le entrate

Come si è detto, il quadro delle entrate si modifica significativamente, per il terzo anno consecutivo e presenta ancora margini di incertezza.

Da un lato, ci si attendono 17 milioni dal riparto dei 625 milioni stanziati dal governo con il d.l. 16/2014, come compensazione tra il mancato gettito dovuto all'abolizione dell'IMU sulla prima abitazione e alla sua sostituzione con la TASI.

Questo importo, sommato alla previsione di altri 28,7 milioni come quota ordinaria del **Fondo di solidarietà comunale** che il Comune di Bologna dovrebbe ricevere nel 2014 (con una riduzione rispetto al dato di consuntivo 2013 di 3,8 milioni di euro dovuta a ulteriori tagli di diversa natura che hanno interessato la contribuzione statale), compongono l'importo complessivo di 45,7 milioni di euro, indicato nelle tabelle quale entrata dal Fondo di solidarietà nazionale nel 2014.

A fronte di queste contribuzioni attese dal Fondo di solidarietà, i cittadini e le imprese del territorio bolognese contribuiranno al medesimo Fondo con circa 60,6 milioni di IMU, con un **saldo netto negativo**, se si prescinde dall'importo una tantum di 17 milioni per compensare il passaggio IMU-TASI, **di quasi 32 milioni**.

Questi apporti al Fondo dei contribuenti bolognesi non compaiono nella voce relativa all'IMU, i cui introiti devono essere contabilizzati al netto dell'importo versato all'entrata del bilancio dello Stato e trattenuti direttamente per alimentare il Fondo di solidarietà nazionale. Questo contribuisce, assieme ad altre modifiche normative intervenute nel 2013, a rendere non comparabili i dati di budget relativi all'IMU nel 2013 e nel 2014.

Come si è detto nell'introduzione, vi sono altri elementi di criticità sul lato delle entrate.

Nella categoria "Trasferimenti correnti da Amministrazioni Centrali" si evidenzia la criticità connessa ai **rimborsi per le spese sostenute dai Comuni per gli uffici giudiziari**. Rispetto al budget 2013, vi sono, nel budget 2014, ben **4,2 milioni in meno**. In sostanza, la voce iscritta in entrata (come rimborso statale) è di soli 3,8 milioni a fronte di spese complessive (inclusi i fitti figurativi) che superano i 13 milioni.

Un'altra criticità sottolineata all'inizio riguarda gli introiti per **sanzioni per violazione del codice della strada**. Le principali voci di entrata comprese in questa categoria sono:

- le Ammende per contravvenzioni ordinarie, che evidenziano una previsione nel 2014 di 46 milioni di euro, con un **incremento di 2 milioni** rispetto al 2013. Questo incremento è dovuto al potenziamento avvenuto nel 2013 dei sistemi di telecontrollo e sarebbe stato sensibilmente superiore in assenza del provvedimento governativo che da agosto 2013 riconosce uno sconto del 30% su certe tipologie di sanzioni per i pagamenti effettuati entro 5 giorni dalla notifica;

- le Ammende per contravvenzioni pregresse, con una previsione 2014 di soli 0,500 milioni di euro (che evidenzia una rilevantissima **riduzione rispetto al budget 2013 di oltre 12 milioni**). Questa riduzione di entrata è uno dei fattori decisivi del budget 2014 ed è dovuta:

- al progressivo esaurirsi delle attività di recupero affidate ad Equitalia delle ammende relative al 2011 e ad anni precedenti;
- alla piena applicazione del nuovo principio contabile, per cui a partire dal 2012 i crediti vengono accertati nel momento in cui sorgono (con la previsione in uscita di un Fondo Svalutazione Crediti adeguatamente dimensionato sulla base dei dati in serie storica relativi all'effettiva percentuale di riscossione delle sanzioni emesse). Sempre per effetto di questo principio, l'effettiva riscossione in esercizi successivi viene contabilizzata in conto residui sul capitolo delle ammende per contravvenzioni ordinarie.

Nel complesso si tratta degli **ulteriori circa 17 milioni di tagli palesi e occulti di cui si è detto all'inizio**.

Per una quota, circa 7 milioni, queste mancate entrate sono compensate con riduzioni di spesa e recupero di entrate. Della riduzione della spesa (3,5 milioni, al netto di spese straordinarie) si è già detto. Grazie ad un attento presidio delle entrate, con particolare attenzione alle tematiche del recupero dell'evasione, e ad alcuni trasferimenti attesi da altri enti (in particolare la Regione a seguito della riattivazione di alcuni fondi destinati alle politiche sociali) si sono reperiti ulteriori 3,5 milioni di euro.

Le alternative per trovare copertura ai **rimanenti 10 milioni**, una volta esaurite le possibilità di ridurre ulteriormente la spesa oltre a quanto già fatto cumulativamente in questi anni (incluso il 2014), sono ben poche. Dopo attente valutazioni, la proposta di budget 2014 da parte della Giunta contiene le seguenti ipotesi, i cui obiettivi sono principalmente quello della salvaguardia del potere d'acquisto delle famiglie, soprattutto di quelle con redditi meno elevati.

Si è deciso innanzi tutto, per il terzo anno consecutivo, di **non aumentare**, neppure per il recupero dell'inflazione, le **tariffe dei servizi di natura educativa, scolastica e socio-assistenziale erogati a favore delle famiglie bolognesi**. Si conferma, al contempo, l'impegno dell'Amministrazione ad applicare la nuova normativa **ISEE** per migliorare il profilo di equità dei sistemi tariffari vigenti. Su questo tema si è già iniziato a lavorare, sarà aperto un tavolo di confronto con le OO.SS. e verranno effettuati incontri con i CAF.

La Giunta ha deciso inoltre di **non aumentare l'addizionale Irpef**, che resta al livello fissato nel 2007 (0,7%), con **soglia di esenzione ferma a 12.000 euro**. Ciò permette di esentare circa 94.000 contribuenti bolognesi dal pagamento dell'addizionale.

Viene inoltre confermata al 7,6 per mille l'aliquota IMU sui **canoni concordati**, per i quali il decreto 47 del 28 marzo 2014 prevede anche un'ulteriore agevolazione, in quanto abbassa la cedolare secca dal 15% al 10%.

La Giunta ritiene inoltre, per ragioni di equità e di semplificazione degli adempimenti tributari, di riservare il **pagamento della TASI ai proprietari di prime abitazioni** (e immobili equiparati), e di imputare esclusivamente a questi soggetti l'**aliquota addizionale fino allo 0,8%**, destinata a finanziare detrazioni di imposta per le abitazioni principali e le unità immobiliari ad esse equiparate. Tali detrazioni, come si è detto, debbono essere articolate in modo da generare un prelievo TASI non superiore a quello determinato con riferimento all'IMU relativamente alla stessa tipologia di immobili. Sulla tipologia e struttura delle detrazioni vi saranno confronti approfonditi, contestualmente all'approvazione dei regolamenti, nel mese di aprile. L'obiettivo sarà quello di congegnarli in modo da garantire la massima equità possibile.

L'Amministrazione si sta inoltre impegnando per riuscire a **ridurre il più possibile gli oneri di adempimento** per i contribuenti, inviando loro il **modulo precompilato per il pagamento della TASI**, e agevolando le modalità di versamento.

E' evidente che anche i proprietari di seconde case, le imprese, gli affittuari usufruiscono di servizi pubblici locali i cui costi sono per natura indivisibili. Non è un caso che tutti questi soggetti abbiano corrisposto, nel 2013, la componente della TARES sui servizi indivisibili, ora abolita. Dal 2014 dovrebbero pagare la TASI, ad aliquota base dell'1 per mille.

Per le seconde case, introdurre la TASI comporterebbe tuttavia la necessità di ridurre contestualmente l'IMU, di un uguale importo. Infatti per questi immobili si è già raggiunto il tetto del 10,6 per mille.

Diverso è il caso delle imprese e delle altre attività economiche, che pagano un'aliquota IMU sugli **immobili strumentali** del 9,6 per mille. Anche in questo caso, tuttavia, l'introduzione della TASI e la gestione di due tributi (IMU e TASI), piuttosto che della sola IMU, risulta una soluzione notevolmente più complessa, per i contribuenti e l'Amministrazione, e meno equa dell'applicazione della sola IMU. Infatti, nel caso della TASI, una quota tra il 10% e il 30%, deve gravare sugli affittuari comportando ulteriori complicazioni per i contribuenti e l'amministrazione e oneri sugli affittuari in un momento di grave e generalizzata difficoltà, da parte di questi ultimi, a corrispondere regolarmente i canoni.

Per questi motivi, piuttosto che introdurre la TASI, ad aliquota base dell'1 per mille (in sostituzione della componente della TARES sui servizi indivisibili corrisposta nel 2013), si è preferito aumentare di un punto l'IMU, che sarà dunque dal 2014, anche per questi immobili, prelevata ad aliquota ordinaria del 10,6 per mille. Il gettito relativo atteso è di 10 milioni di euro e garantisce, in base alle informazioni oggi disponibili, l'equilibrio di bilancio .

Conclusioni

In conclusione, non possiamo che ribadire che anche quest'anno ci accingiamo a discutere il bilancio in un quadro di grande difficoltà e incertezza. La proposta di bilancio che viene presentata in Consiglio Comunale e a tutta la città rappresenta dunque un atto di forte assunzione di responsabilità da parte dell'Amministrazione.

Lo stesso spirito di responsabilità e trasparenza ci impone di sottolineare che, mano a mano che saranno chiariti gli elementi di incertezza di cui si è detto, e soprattutto gli effettivi importi dei trasferimenti statali (per compensare il divario di gettito IMU-TASI, per il fondo di solidarietà, per i rimborsi delle spese giudiziarie, per la restituzione dell'IMU sugli immobili comunali, per la mini-IMU, e così via) **potrà rendersi necessario intervenire, con adeguate e tempestive variazioni di bilancio, al fine di preservare le condizioni di equilibrio su cui si basa la proposta presentata oggi dalla Giunta.**

Il Comune di Bologna continuerà ad essere in prima linea per rivendicare dallo Stato le somme dovute. Sarebbe sufficiente che lo Stato rimborsasse le spese per gli uffici giudiziari per ridurre sensibilmente (o annullare del tutto) la necessità di reperire risorse a livello locale. **Se la situazione di bilancio dovesse consentirlo, la Giunta si impegna fin d'ora a dare priorità alla riduzione del prelievo locale, soprattutto per contenere l'incremento di imposizione previsto sugli immobili strumentali delle attività produttive.**

Oltre alle approfondite discussioni che si apriranno nelle Commissioni, con il coinvolgimento di tutti gli assessori competenti, e nei Quartieri, l'amministrazione continuerà il confronto già avviato con le Organizzazioni Sindacali (CGIL, CISL, UIL e USB), le categorie economiche e gli altri stakeholders interessati. Con le OO.SS. vi è l'impegno ad affrontare in specifico una serie di temi, a partire dalle detrazioni TASI. Verrà anche confermato un **fondo anti-crisi** che, per quanto riguarda gli interventi per affrontare le crescenti difficoltà sul mercato abitativo, si avvarrà di quanto previsto dal recentissimo d.l. n. 47 del 28 marzo 2014 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015) e che, come lo scorso anno, concentrerà le risorse su qualificate spese di investimento, maggiormente in grado di creare direttamente occupazione.

Questo bilancio, come quello degli scorsi anni, non riproduce inercialmente il passato, ma di anno in anno evidenzia sia la capacità di garantire continue **riduzioni della spesa** (con un cambio di paradigma fondamentale, rispetto alla logica incrementale del passato), sia una **riallocazione** della spesa stessa, che riflette le scelte politiche attuate dall'amministrazione, volte soprattutto a garantire e migliorare i servizi, fronteggiare la difficile crisi economica e le gravi ripercussioni sociali che ne derivano, 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 nostra comunità.**

A questo fine, lasciatemi concludere ricordando che il Comune sta continuando a lavorare affinché il bilancio sia sempre più trasparente e in grado di rendicontare ai cittadini i risultati delle scelte fatte. Proprio

recentemente, in Commissione, abbiamo presentato il lavoro che stiamo facendo per collegare il processo di **Controllo strategico-Ciclo di gestione della performance** introdotto nel 2012 (che, si ricorda, collega le risorse del bilancio a 138 servizi erogati continuativamente dal Comune, in 24 aree di intervento, e a 92 nuovi progetti attivati, raggruppati in 24 programmi), con gli indicatori del **progetto UrBES**, un progetto promosso dal Comune di Bologna (e da Laboratorio Urbano) che coinvolge un numero crescente di città, tra cui 13 città metropolitane, e che ha l'obiettivo di rappresentare le dimensioni più importanti del benessere dei cittadini e della qualità della vita urbana. L'obiettivo ultimo di questo lavoro, su cui sollecitiamo apporti costruttivi da parte dei Consiglieri, e su cui continueremo a coinvolgere in modo crescente la città, è quello di disporre di strumenti per valutare l'efficacia diretta e indiretta delle politiche pubbliche rispetto al loro obiettivo ultimo: il benessere, come definito dalla società civile, attraverso un percorso partecipato. Inoltre, nella predisposizione del bilancio di genere, si sta definendo un percorso innovativo per valutare l'impatto di genere delle politiche, anche attraverso un questionario che sarà possibile compilare on-line su Iperbole.

Tra le importanti novità con cui dovremo da subito confrontarci non si può non citare la rilevante innovazione istituzionale della **città metropolitana**, che costituirà l'occasione per una attenta riflessione sulle competenze da attribuire ai diversi livelli istituzionali e per affrontare il tema della graduale convergenza delle politiche, soprattutto quelle fiscali e tariffarie, e della semplificazione regolamentare.

I Bilanci non devono essere questioni per tecnici ed esperti (anche se oggettivamente riconosco che dato il caos normativo non è facile orientarsi!), ma sono e devono essere lo strumento principale con cui l'Amministrazione presenta in modo chiaro alla città le proprie scelte e le relative motivazioni, nonché, a consuntivo, i risultati raggiunti, nella convinzione che il processo democratico necessita della **conoscenza** e della **trasparenza dell'azione amministrativa** per poter funzionare adeguatamente.